

RIVISTA GIURIDICA DELLE FORZE ARMATE E DI POLIZIA

1/2026

ISSN 3035-112X

 **JOVENE**

RIVISTA GIURIDICA
DELLE FORZE ARMATE E DI POLIZIA

1/2026



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 Colaiacovo, (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 Tuscia).

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), Prof. Francesco Clementi (Sapienza - Università di Roma), Prof. Nicola Colacino (CASD-SSU), 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), Prof. 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), Prof. Nicola Viceconte (Università degli Studi della Tuscia).

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 1/2026 – Pubbl. luglio 2026.

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

INDICE

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

PARTE PRIMA

DOTTRINA

FEDERICO SAVASTANO, <i>Oltre i Trattati? La progressiva integrazione della difesa europea</i>	» 7
GIANPIERO GIOIA, <i>Il controllo parlamentare sull'attività di intelligence e il ruolo dei poteri privati. Brevi note a partire dal caso Paragon</i>	» 27

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA E CONTABILE

SEZIONE PRIMA

Consiglio di Stato e TAR

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 24 giugno 2026, n. 5072 – Ordinamento militare – Esercito – Indennità da incursore – Personale in servizio presso organismi esteri in possesso del brevetto di incursore – Non spettanza	» 45
Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 11 maggio 2026, n. 3676 – Ordinamento militare – Guardia di Finanza – Possesso di materiale pedo-pornografico – Archiviazione per prescrizione – Procedimento disciplinare – Termini – Valutabilità degli atti penali – Rimozione – Sanzione disciplinare proporzionata	» 50
Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 5 maggio 2026, n. 3517 – Ordinamento militare – Carabinieri – Resistenza ad addetto alla sicurezza di un centro commerciale – Procedimento disciplinare di corpo per comportamento improprio – Successiva condanna penale per rapina impropria – Nuovo procedimento disciplinare – Sospensione di 10 mesi dal servizio – <i>Ne bis in idem</i> – Insussistenza	» 56

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 21 aprile 2026, n. 3116 – Ordinamento militare – Carabinieri – Commento ironico su ordine di servizio – Diffusione su Whatsapp – Sanzione disciplinare di corpo – Legittimità – Valutazione della gravità dei fatti – Insindacabilità – Carenza motivazionale – Insussistenza.....	p. 60
Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 9 marzo 2026, n. 1872 – Ordinamento militare – Esercito – Associazionismo professionale a carattere sindacale – Trasferimento di rappresentante elettivo locale – Non necessità della previa intesa – Fattispecie	» 70
Consiglio di Stato, Sez. II, 27 febbraio 2026, n. 1562 – Ordinamento militare – Esercito – Istanza di assegnazione temporanea per assistenza figlio portatore di handicap – Rigetto per carenza di una posizione lavorativa identica – Sussistenza di scopertura nel ruolo e grado di appartenenza – Illegittimità del diniego	» 76
Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 23 dicembre 2025, n. 10283 – Forze di Polizia – Polizia di Stato – Controlli transfrontalieri – Accordo italo-svizzero – Indennità di missione all'estero – Non spettanza	» 79
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Roma, Sez. I-bis, sentenza 12 maggio 2026, n. 8738 – Ordinamento militare – Carabinieri – Luogotenenti dichiarati idonei al concorso per ufficiali in s.p.e. – Nuovo bando – Richiesta di scorrimento della graduatoria – Inaccogliibilità	» 84
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Roma, Sez. I-quater, sentenza 26 febbraio 2026, n. 3566 – Forze di Polizia – Polizia di Stato – Concorso per vice Commissario – Laurea a contenuto giuridico – Computo dei 2/3 di CFU giuridici – Modalità di calcolo	» 88
Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I-bis, sentenza 4 dicembre 2025, n. 21855 – Ordinamento militare – Esercito – Sanzione di corpo – Valutazione della gravità del fatto – Ampia discrezionalità amministrativa – Insindacabilità salvo per travisamento dei fatti, sproporzionalità, e irrazionalità – Fattispecie – Procedimento disciplinare senza ritardo – Contestazione dopo un mese dalla piena conoscenza dell'infrazione – Regola di ragionevole prontezza nella contestazione degli addebiti – Tempestività	» 93

SEZIONE SECONDA

Corte dei Conti

Corte dei conti, Sez. I giur. d'Appello, sentenza 27 maggio 2026, n. 98 – Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia provinciale – <i>Mala gestio</i> dei verbali di violazione del codice della strada – Occultamento doloso del danno – Decorrenza della prescrizione dalla scoperta per tutti i concorrenti – Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia provinciale – Prescrizione dei crediti della Provincia da violazioni del codice della strada – Funzionario e agente contabile di fatto – Responsabilità di tutti coloro che si sono succeduti nell'incarico di vigilanza e controllo – Responsabilità in proporzione alla durata dell'incarico – Cessazione prima del maturare della prescrizione – Irrilevanza	p. 99
Corte dei conti, Sez. giur. d'App. Reg. Siciliana, 6 maggio 2026, n. 18/A/2026 – Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia di Stato – Danno erariale – Auto in servizio d'istituto – Passaggio con semaforo rosso – Collisione – Dolo eventuale – Esclusione – Applicazione della limitazione di responsabilità	» 109
Corte dei conti, Sez. giur. d'App. Reg. Siciliana, sentenza 19 marzo 2026, n. 11/A/2026 – Pensione civile e militare – Polizia di Stato – Pensione privilegiata – Controversia sulla dipendenza da causa di servizio in costanza di rapporto di lavoro – Decorrenza del trattamento privilegiato – Data del congedo	» 114
Corte dei conti, Sez. giur. Emilia Romagna, sentenza 18 maggio 2026, n. 101 – Pensione civile e militare – Esercito – Pensione militare privilegiata – Cumulo con quella ordinaria – Spettanza	» 118
Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, sentenza 23 marzo 2026, n. 125 – Pensione civile e militare – Polizia di Stato – Domanda di dipendenza da causa di servizio – Mancanza di fattori atti a dimostrare la correlazione della patologia con il servizio – Rigetto	» 122
Corte dei conti, Sez. giur. Reg. Puglia, sentenza 20 marzo 2026, n. 68 – Pensione militare – Guardia di Finanza – Blocco delle retribuzioni – Cessazione – Rideterminazione della pensione – Non spettanza	» 125
Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, sentenza 20 marzo 2026, n. 54 – Pensione civile e militare – Esercito – Vittima del dovere – Soggetto equiparato <i>ex lege</i> – Beneficio dell'esenzione Irpef – Applicabilità	» 132

- Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, sentenza 18 marzo 2026, n. 72**
 – **Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia di Stato** – Sentenza esecutiva di condanna – Giudizio di interpretazione – Successivo appello – Procedibilità – **Danno all'immagine** – Sentenza esecutiva di condanna – Giudizio di interpretazione – Data cui riferire la lesione dell'immagine della Polizia di Stato – *Clamor fori* p. 136

SEZIONE TERZA

Giudice del Lavoro

- Corte di Cassazione, Sez. L, sentenza 6 marzo 2026, n. 5023** – **Ordinamento militare – Esercito** – Servizio di leva – Vittime del dovere – Necessità di particolari condizioni ambientali od operative – Fattispecie » 143
- Corte di Cassazione, Sez. L, sentenza 2 marzo 2026, n. 4644** – **Ordinamento militare – Corpo militare ausiliario della Croce Rossa** – Richiamo alle armi di volontario – Indennità *ex lege* n. 653 del 1940 – Non spettanza » 147
- Corte di Cassazione, Sez. L, 25 gennaio 2026, n. 1659** – **Ordinamento militare – Marina militare** – Vittime del dovere – Speciale elargizione – *Dies a quo* della rivalutazione » 154
- Tribunale di Roma, Sez. Lav., 10 maggio 2026, n. 5452** – **Ordinamento militare – Esercito – Missione internazionale** – Appalto a società estera dei servizi di interpretariato e mediazione culturale – Rapporto di lavoro subordinato del prestatore del servizio con l'Amministrazione militare – Insussistenza » 162
- Tribunale di Roma, Sez. Lav., sentenza 4 maggio 2026, n. 5226** – **Ordinamento militare – Esercito** – Domanda di risarcimento danni per mancata dichiarazione di inidoneità al servizio – Giurisdizione amministrativa » 165

PARTE TERZA

GIURISPRUDENZA PENALE

- Corte di Cassazione, Sez. 1 pen., 5 maggio 2026, n. 16193** – **Reato – Ufficiale medico** – Assunzione in servizio di farmaco che altera lo stato di vigilanza – Mancata inclusione del farmaco nella Tabella delle sostanze stupefacenti – Procura inabilità – Mancanza di dolo specifico – Non costituisce reato » 169

Corte di Cassazione, Sez. 4 pen., sentenza 10 aprile 2026, n. 13301 – Reato – Giudizio del riesame – Carabinieri – Denunziazione illecita di sostanze stupefacenti, di armi non denunciate, di munizioni e di segni distintivi in uso ai Corpi di polizia – Condotta complessiva indice di oggettiva pericolosità – Custodia cautelare – Legittimità – Principio di adeguatezza	p. 172
Corte di Cassazione, Sez. 6 pen., sentenza 20 febbraio 2026, n. 6867 – Reato – Capitaneria di Porto – Rifiuto di obbedienza a nave da guerra – Resistenza o violenza contro nave da guerra – Motovedetta della Guardia Costiera non comandata da ufficiale di Marina – Ordine svincolato dall'esercizio dei poteri di polizia marittima – Insussistenza dei reati	» 179
Corte di Cassazione, Sez. 1 pen., sentenza 13 gennaio 2026, n. 1335 – Reato – Esercito – Reclusione ordinaria superiore a tre anni – Sostituzione in sede di esecuzione con la reclusione militare – Pena accessoria della rimozione del grado – Inapplicabilità	» 184
Corte Militare di Appello, Sez. II, sentenza 18 marzo 2026, n. 19 – Reato militare – Esercito – Ingiuria continuata ad inferiore – Relazione di servizio del militare offeso – Verifica della credibilità – Sufficienza – Particolare tenuità del fatto – Esclusione – Fattispecie	» 187
Tribunale Militare di Verona, Sez. II, sentenza 2 marzo 2026, n. 1 – Reato militare – Esercito – Disobbedienza aggravata – Graduato in aspettativa per infermità – Militare considerato in servizio alle armi – Soggezione alla legge penale militare – Fattispecie	» 193

PARTE QUARTA

ALTRE GIURISDIZIONI E RAPPORTI GIURIDICI VARI

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 15 gennaio 2026, Magherini – Diritti politici e civili – Carabinieri – Uso della forza – Decesso a seguito di immobilizzazione prolungata a terra – Difetto di linee guida per ridurre i rischi – Mancanza di formazione delle forze dell'ordine su tale pratica – Indagine affidata allo stesso corpo di polizia di appartenenza degli agenti indagati – Violazione della Convenzione – Responsabilità dello Stato – Condanna al risarcimento del danno	» 205
---	--------------

Corte di Cassazione, Sez. Unite civili, ordinanza 31 marzo 2026, n. 7907 – Responsabilità civile – Polizia di Stato – Infortunio sul lavoro – Domanda risarcitoria per responsabilità contrattuale – Giurisdizione del Giudice amministrativo	p. 219
Corte di Cassazione. Sez. 1 pen., ordinanza 21 ottobre 2025, di rimessione alla Corte costituzionale – Reato militare – Aeronautica Militare – Diffamazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione della pena pecuniaria in alternativa alla pena detentiva – Prospettata violazione del principio della libertà di espressione e dello spirito democratico cui si informa l'ordinamento delle forze armate	» 223

PARTE QUINTA

LEGISLAZIONE – CRONACHE – BIBLIOGRAFIA

LEGISLAZIONE RECENTE	» 227
LAVORI PARLAMENTARI	» 229
BIBLIOGRAFIA RECENTE	» 230
EVENTI: Messaggio del Presidente Mattarella alle Forze Armate in occasione del 80° anniversario della Repubblica Italiana 2 giugno 2026 - Comunicato del Ministero della difesa del 14 marzo 2026 sul Consiglio Supremo della Difesa.	» 231
CONVEGNI	» 235
NOTIZIE E CRONACHE	» 236
<i>Elenco collaboratori</i>	» 241

EDITORIALE

“Osare la pace”

È il titolo visionario dell'incontro internazionale tenutosi a Roma nell'ottobre scorso, che ha riunito rappresentanti civili e religiosi, esponenti della cultura e della politica, appartenenti al mondo dell'associazionismo e uomini e donne di buona volontà, per discutere e misurarsi sui problemi che attanagliano la società del nostro tempo. “Osare la pace significa andare controcorrente, rifiutare l'odio e la rassegnazione, scegliere la convivenza come orizzonte possibile... le vittime delle guerre non possono attendere, le generazioni future nemmeno. Non c'è futuro senza dialogo” (*Memoria-Comunità di Sant'Egidio News*, febbraio 2026).

Già tre secoli fa, un grande pensatore illuminista osservava “La tolleranza non ha mai provocato una guerra civile; l'intolleranza ha coperto la terra di massacri” (Voltaire, *Trattato sulla Tolleranza*, Ginevra, 1763).

Eppure, questi ammonimenti continuano ad essere ignorati, con le conseguenze nefaste che sono sotto gli occhi di tutti: guerre, devastazioni, popolazioni in fuga, bambini e donne segnati dal dolore e dall'abbandono, intere generazioni cancellate, per non parlare delle economie dei Paesi stravolte. Un crescendo che sembra non avere fine, solo saltuariamente interrotto da tregue tanto invocate quanto incerte e fragili.

Ed ora, alla guerra sul campo e a quella ibrida negli ultimi mesi si è aggiunta la “guerra del barile”, con la chiusura dello stretto di Hormuz e il conflitto nei Paesi del Golfo. Ne è conseguito il rialzo dei costi dell'energia e una forte spinta inflazionistica. In tutto questo, l'Europa guarda attonita, incapace di assumere quel ruolo che la Storia le avrebbe assegnato.

Su questa stanca trama di guerre che si trascinano irrisolte, si è abbattuta potente la *Magnifica Humanitas*. Secondo il monito dell'Enciclica, il mondo si trova ad un bivio: edificare una nuova Torre di Babele, fondata sull'algoritmo e sull'IA, ma destinata a infran-

gersi e disperdersi nella divisione e nell'incomprensione dei popoli, o ricostruire le mura della Città antica, a misura d' Uomo, dove "A ciascuno (spetta) il suo tratto di muro: scienziati e ricercatori, imprenditori e lavoratori, educatori e legislatori, società civile, movimenti popolari e comunità di fede. Questa è la logica della sussidiarietà, che valorizza la cooperazione tra generazioni, tra popoli, tra discipline e culture come via maestra per far crescere stabilità, prosperità e pace."

Il documento – presentato con la partecipazione anche del cofondatore di Anthropic – prosegue, avvertendo che "L'uso dell'IA non è mai un fatto puramente tecnico: quando entra in processi che incidono sulla vita delle persone, essa tocca diritti, opportunità, reputazione, libertà. Decisioni delicate che toccano il lavoro, il credito, l'accesso ai servizi e la reputazione delle persone rischiano di essere affidate completamente a sistemi automatizzati che non conoscono «la compassione, la misericordia, il perdono e, soprattutto, l'apertura alla speranza di un cambiamento della persona», e possono così produrre nuove forme di scarto. [...]. L'IA non sottrae il conflitto alla sua intrinseca disumanità: può soltanto renderlo più rapido e impersonale, abbassando la soglia del ricorso alla violenza e trasformando la difesa in previsione operativa, con le vittime ridotte a dati [...] È pertanto della massima importanza infondere valori e giudizio prudente nella programmazione dei sistemi artificiali che costruiamo, i quali possono contribuire a un ecosistema morale in cui gli esseri umani siano meglio posti in grado di ascoltare la propria coscienza e in cui i modelli di IA finiscano confinati appropriati".

Di qui la necessità di disarmare l'IA e di adoperarsi contro lo sfruttamento invisibile che alimenta l'economia digitale. Le tecnologie non vanno demonizzate ma mantenute entro regole e limiti riconosciuti per evitare il rischio che l'individuo in quanto tale venga annientato. A tal fine occorre puntare sui giovani e sulla loro capacità di inventarsi un avvenire compatibile.

È ancora presto per sciogliere il grande dubbio che accompagna l'IA: rischio o risorsa?

Il Governatore della Banca d'Italia, nelle sue Considerazioni finali (Palazzo Koch, 29 maggio 2026) ha sottolineato come "La transizione non sarà priva di costi. I benefici potrebbero concentrarsi su chi possiede le competenze più elevate, accentuando le disuguaglianze".

glianze. I lavoratori più esposti al cambiamento vanno tutelati e accompagnati nella riqualificazione [...] Un sistema produttivo poco innovativo genera una domanda insufficiente di lavoro qualificato e riduce gli incentivi a investire in istruzione; la carenza di competenze rende a sua volta difficile adottare nuove tecnologie. Per spezzare questo circolo occorre agire su entrambi i lati. Il criterio ultimo del successo sarà la capacità di offrire opportunità e futuro ai giovani”.

Sul piano più strettamente interno, in questo periodo, l'attenzione è stata calamitata anzitutto dal *Referendum* sulla Riforma della magistratura, che avrebbe avuto effetti anche sulla giustizia militare. La vicenda si è conclusa con la vittoria dei NO, che ha lasciato immutato l'assetto dettato dai Padri costituenti; ma il dato più significativo è stata la elevata partecipazione dei giovani, in cerca del loro futuro, il cui voto è stato stimato determinante per l'esito della consultazione popolare: tradizione e innovazione si sono confrontate in un esercizio di alta democrazia che merita grande rispetto e considerazione.

Ma l'evento più importante è stata la grande festa fatta per l'80° anniversario della Repubblica che, accanto alle tradizionali cerimonie, ha visto l'incontro del Presidente con i maturandi, la distribuzione di migliaia di copie della Costituzione, lezioni pubbliche (sui fatti più significativi: voto alle donne, la Costituente, ecc.) e il collegamento in tv e social di cento piazze di Comuni in un evento intergenerazionale che ha riunito le ragazze e i ragazzi di tutta Italia nel segno dei valori fondanti dell'Unità del Paese.

Per quanto riguarda noi, la *Rivista* registra una importante novità: abbiamo introdotto nella Parte II una nuova Sezione dedicata alle decisioni dei Giudici del Lavoro che a seguito della riforma del 1992 sono subentrati nell'esercizio della giurisdizione sui rapporti di pubblico impiego contrattualizzato.

Ciò posto, per la dottrina, questo numero presenta due interessanti saggi che riguardano – da diverse e complementari angolazioni giuridiche – il complesso panorama cui si è fatto cenno all'inizio, riflettendo in particolare sulle prospettive di una dimensione europea della difesa e sul crescente ruolo dei poteri privati nell'ambito delle attività di *intelligence*.

Nella giurisprudenza, si segnalano le sentenze del Giudice amministrativo sui casi del finanziere trovato in possesso di materiale osceno e del carabiniere sorpreso a rubare in un centro commer-

ciale, ambedue pesantemente sanzionati, il primo con la perdita del grado e la rimozione e il secondo con la sospensione dal servizio per 10 mesi. Interessante è anche la vicenda del militare che ha diffuso via whatsapp commenti ironici ad un ordine di servizio ricevuto. Il Tar a propria volta si confronta sulle modalità di computo dei CFU giuridici nei concorsi di Polizia.

La Corte dei conti si è cimentata nelle prime applicazioni della legge di riforma Foti, con riguardo al dolo eventuale e alla colpa grave. Eclatante il caso dell'agente provinciale che occultava in un armadio chiuso a chiave i verbali delle contravvenzioni stradali, approfittando della scarsa vigilanza dei superiori, chiamati anch'essi a rispondere del conseguente danno erariale. La Corte si è pronunciata anche sul danno all'immagine della Polizia di Stato per il comportamento illecito di un suo appartenente la cui vicenda aveva avuto un notevole *clamor fori*. Altre pronunce hanno riguardato vertenze sulla dipendenza da causa di servizio e sulla nozione di vittime del dovere.

La giurisprudenza dei Giudici del lavoro è particolarmente significativa, avendo affrontato le tematiche peculiari del richiamo nel Corpo militare della Croce Rossa, dei servizi di interpretariato nelle missioni internazionali oltre che, anch'essa, delle vittime del dovere.

Importanti anche alcune pronunce della Giustizia penale, che si sono occupate della definizione di nave da guerra delle motovedette della Guardia costiera, dell'assunzione di farmaco che altera lo stato di vigilanza ma che non è incluso nella tabella degli stupefacenti, nonché dei reati di ingiuria e diffamazione militare, su cui vedasi la elaborata sentenza della Corte militare di Appello.

A questo proposito, la questione della difformità di pena editale rispetto alla analoga fattispecie ordinaria è stata rimessa dalla Corte suprema di cassazione alla Corte costituzionale, prossima a depositare la sentenza. Finora le Corti militari, in casi del genere, per attenuare il rigore della legge, ricorrevano all'esimente della particolare tenuità del fatto, come la sentenza del Tribunale militare di Verona che si riporta.

Infine, sempre nella Parte IV, è pubblicata la severa sentenza della Corte Cedu, sulla responsabilità dell'Italia per mancata adeguata formazione delle forze dell'ordine sulla pratica della immobilizzazione a terra in posizione prona, tema tornato di attualità.

Seguono le consuete Rubriche, alquanto particolareggiate.

Prima di terminare, vogliamo rendere omaggio a un grande maestro del diritto, il prof. Natalino Irti, che ci ha lasciati a giugno, a cui si deve, fra i tanti altri, uno splendido saggio (*Viaggio tra gli obbedienti*, La Nave di Teseo, 2021) nel quale, ribaltando il comune sentire, si esalta l'obbedienza – nelle forme dei doveri militari, della lealtà costituzionale o dei voti monastici – come un radicale atto di libertà, originando da una scelta consapevole del soggetto e dalla sua intima coscienza.

Al prossimo numero.

Roma, giugno 2026.

A. T.

PARTE PRIMA

DOTTRINA

FEDERICO SAVASTANO

OLTRE I TRATTATI? LA PROGRESSIVA INTEGRAZIONE DELLA DIFESA EUROPEA*

SOMMARIO: 1. Introduzione: ancora tra integrazione funzionale e costituzionalizzazione. – 2. Difesa e integrazione europea: un rapporto storicamente incompiuto. – 3. Le competenze europee in materia di difesa. – 4. Forme “materiali” di integrazione della difesa, a partire dalla guerra in Ucraina. – 5. Alcuni spunti conclusivi: verso una costituzionalizzazione della difesa europea?

1. *Introduzione: ancora tra integrazione funzionale e costituzionalizzazione*

La difesa costituisce uno dei settori nei quali il processo di integrazione europea ha storicamente incontrato i limiti più evidenti del modello sovranazionale, configurandosi come un autentico baluardo della sovranità statale. A differenza del mercato interno, dell'unione economica e monetaria o di altre politiche progressivamente caratterizzate da un significativo e irreversibile trasferimento di competenze, la politica di sicurezza e difesa comune continua a essere strutturata come un ambito essenzialmente intergovernativo, un settore in cui la competenza dell'Unione resta rigorosamente circoscritta e dove la sovranità degli Stati membri conserva una posizione indiscutibilmente centrale. L'art. 4, par. 2, TUE, del resto, parla chiaro, sancendo solennemente che la sicurezza nazionale resta responsabilità esclusiva di ciascuno Stato membro. Questa for-

* Lavoro sottoposto a referaggio.

mulazione risponde a una precisa e rigida logica costituzionale, secondo cui l'esercizio della forza e la decisione ultima sull'impiego delle armi rappresentano il nucleo duro e inscindibile della statualità, definendo l'essenza stessa dell'identità costituzionale delle democrazie nazionali. Ne deriva un quadro normativo intrinsecamente refrattario a evoluzioni in senso federale, dominato dalla regola ferrea dell'unanimità e dall'assenza di un vero potere di comando sovranazionale; un sistema in cui l'Unione, di fatto, non dispone di forze armate proprie ma si limita a coordinare i contingenti che gli Stati, su base strettamente volontaria e geopoliticamente condizionata, decidono di volta in volta di mettere a disposizione per specifiche missioni.

Questo assetto appare oggi sempre più difficilmente conciliabile con l'evoluzione concreta delle politiche europee. Negli ultimi anni, e in particolare a seguito dello shock geopolitico impresso dall'aggressione russa all'Ucraina, si è assistito a un'intensificazione e a una diversificazione degli strumenti attraverso i quali l'Unione europea incide su dimensioni direttamente o indirettamente riconducibili alla difesa.

Il ritorno della guerra convenzionale ai confini dell'Unione e l'emergere di minacce ibride sistemiche – dal sabotaggio delle infrastrutture critiche agli attacchi informatici su vasta scala¹ – hanno riaperto diversi interrogativi in tal senso. Come evidenziato nel Rapporto Draghi² sul futuro della competitività europea, la realtà dei fatti ha svelato la drammatica fragilità di un approccio parcellizzato, imponendo un'azione politica immediata a livello sovranazionale.

Lo strumento principale per dotare l'Unione di questa possibilità di azione è teoricamente quello della revisione dei Trattati, opzione però politicamente paralizzata dai veti incrociati e dalle differenti tradizioni costituzionali dei paesi membri, nonché dalla difficoltà ormai endemica che si riscontra nell'idea di poter intervenire sui testi "costituzionali" dell'UE. Per questo le azioni a livello sovranazionale si sono avute soprattutto in termini di integrazione economica, finanziaria e industriale. Ci troviamo, potrebbe dirsi, di fronte all'emersione di una "costituzione materiale" della difesa che

¹ Preziosa in tal senso la panoramica offerta da S. SASSI, A. STERPA (a cura di), *Minacce ibride alla sicurezza nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

² M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea, Parte B* (Versione italiana a cura del Servizio di Traduzione di Withub/Eunews), 2024, pp. 175-189.

risponde alla forza delle necessità storiche, scavalcando le prudenze del testo scritto e avviando quel graduale e costante processo di adattamento delle istituzioni che precede – o dovrebbe precedere – la sua stessa formalizzazione giuridica.

L'Unione europea ha infatti progressivamente esteso il proprio raggio d'azione utilizzando strumenti di vario tipo – normativi e di spesa – volti al sostegno militare e finanziario di Stati terzi, ovvero allo sviluppo di forme comuni di approvvigionamento e produzione industriale, ovvero alla protezione delle reti strategiche. Ci si riferisce a misure quali lo *European Peace Facility*, un fondo extra-bilancio che esula dal divieto testuale di imputare a bilancio spese militari, ai sensi dell'art. 41, par. 2, TUE; a programmi quali lo *European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act* (EDIRPA) o come l'*Act in Support of Ammunition Production* (ASAP), che utilizzano le competenze in materia di mercato interno e industria per standardizzare la base industriale militare degli Stati membri³.

Il ricorso a strumenti alternativi di questo tipo presenta aspetti complessi, sollevando delicati problemi di bilanciamento costituzionale tra le esigenze del riarmo, il rispetto delle competenze degli Stati e gli scopi originari del progetto europeo. Sta di fatto che l'Unione sta progressivamente orientando le proprie risorse verso il settore bellico⁴, determinando una tensione tra la dimensione formale delle competenze, saldamente ancorata al principio di attribuzione, e la dimensione materiale delle contingenze storiche e politiche.

L'Unione non va *oltre* le sue competenze, dunque, ma sembra utilizzarle ed espandersi attraverso strumenti settoriali, tecnici e finanziari, spesso collocati al di fuori di una esplicita riconduzione alla politica di difesa in senso stretto. Il paradosso giuridico risiede nel fatto che l'integrazione militare penetra, per così dire, dalla porta di servizio della regolazione economica del mercato unico, determinando una progressiva erosione dell'art. 346 TFUE, tradizionalmente invocato dagli Stati membri per sottrarre l'industria

³ Vedi F. FABBRINI, *European Defence Union Asap: the Act in support of Ammunition Production and the Development of EU defence capabilities in response to the war in Ukraine*, in *CSF Research Paper*, nov. 2023.

⁴ Riporta i dati F. BATTISTELLI, *Burro o droni? Il Rapporto Draghi: spesa per la Difesa europea e spesa per il Welfare*, in *IRIAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti*, n. 9, 2024, pp. 12-15.

degli armamenti alle regole della concorrenza in nome della sicurezza nazionale. La prassi attuale inverte questo rapporto di eccezione a favore di una standardizzazione industriale gestita centralmente dalla Commissione, che esercita poteri di spesa e di indirizzo normativo volti a conformare e condizionare le stesse politiche militari nazionali.

È proprio in questa frattura tra forma e sostanza che si colloca l'ipotesi interpretativa del presente contributo: l'evoluzione recente della politica europea di difesa sembra svilupparsi secondo logiche di integrazione materiale, richiamando in tal senso altre fasi storiche del processo di integrazione – si pensi all'affermazione dei principi di primato ed effetto diretto per via giurisprudenziale o alla governance economica post 2011 – nelle quali l'effettività dei processi di governance ha preceduto e profondamente condizionato la successiva evoluzione del quadro giuridico-formale. Si tratta di un fenomeno ben noto alla dottrina costituzionalistica, che riconosce la capacità della costituzione materiale di colmare i vuoti o superare i blocchi della costituzione formale quando la spinta della storia si fa stringente.

Appare dunque necessario verificare se, e in che misura, la crescente articolazione di strumenti europei in materia di sicurezza e difesa sia riconducibile a una mera cooperazione intergovernativa rafforzata oppure possa essere interpretata come il segnale di una più profonda trasformazione dell'assetto costituzionale dell'Unione. L'ipotesi è che i dispositivi normativi e finanziari introdotti per far fronte alle recenti crisi non rappresentino solamente risposte emergenziali contingenti, ma concorrano a istituire una stabile costituzione economica della sicurezza. Questa intelaiatura materiale determina una silenziosa ma profonda mutazione dell'ordinamento multilivello europeo, tale da suggerire l'emersione di una progressiva costituzionalizzazione della difesa europea oltre i limiti attualmente fissati dai Trattati, spostando prerogative sovrane dei singoli Stati membri e ridisegnando i confini del controllo democratico e della legittimità costituzionale dell'Unione.

2. *Difesa e integrazione europea: un rapporto storicamente incompiuto*

La grande attenzione che oggi si pone nei confronti della costruzione di una difesa europea non deve far credere che ci si trovi

dinanzi a un obiettivo “nuovo”, in quanto essa, in realtà, costituisce uno dei progetti più antichi dell’integrazione. O meglio, il suo vero punto di partenza. I disegni di unificazione europea del dopoguerra nascono fondamentalmente per garantire la pace nel continente: non fanno eccezione in questo senso né l’Unione europea né le organizzazioni internazionali da cui essa proviene⁵.

Per comprendere le ragioni della persistente asimmetria tra la dimensione formale e quella materiale della sicurezza europea, occorre rovesciare una radicata convinzione: la difesa non è rimasta ai margini del processo di europeizzazione per una sorta di disattenzione originaria dei padri fondatori; al contrario, essa rappresenta il settore in cui il progetto europeo ha sperimentato il suo primo, e forse più drammatico, fallimento costituzionale. La memoria giuridica del continente conserva la traccia profonda del Piano Pleven e del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED), firmato nel 1952 e concepito in stretta simbiosi ideale e strutturale con la neonata Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA). Non si trattava di un semplice accordo di cooperazione militare, bensì del tentativo pionieristico di edificare un’unione politica partendo proprio dalla messa in comune degli strumenti della forza e dalla creazione di un esercito europeo integrato, posto sotto il controllo di istituzioni sovranazionali. Il naufragio della CED, consumatosi nel 1954 nell’aula dell’Assemblea Nazionale francese, ha svelato anzitempo il peccato originale del costituzionalismo europeo: l’integrazione politica nacque prima di quella economica, ma fu proprio il terreno della difesa a incontrare il primo limite invalicabile delle sovranità nazionali, restie a cedere la decisione ultima sull’uso legittimo delle armi in assenza di un preesistente e condiviso potere politico democraticamente legittimato, capace di incarnare un’autentica costituzione comune.

Dopo il fallimento della CED, si propende per un cambio di strategia, inaugurando una lunga stagione di pragmatismo istituzionale in cui il mercato sostituisce la difesa quale motore dell’integrazione europea: questa è la vera svolta che ha conformato l’identità

⁵ Sia consentito il rinvio a F. SAVASTANO, *Prospettive costituzionali europee in tema di guerra*, in B. CARAVITA, A. MORRONE (a cura di), *Dove va l’Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, BUP, Bologna, 2026, pp. 181-182, dove si argomenta più compiutamente il legame tra evoluzione del processo di integrazione europea e mantenimento della pace in Europa.

genetica dell'ordinamento sovranazionale. Consapevoli dell'impraticabilità di una via politica e militare diretta, gli Stati fondatori hanno ripiegato sui sentieri del funzionalismo economico, concentrando gli sforzi normativi sulla costruzione del mercato comune, sull'armonizzazione delle politiche di bilancio e sull'affermazione delle libertà fondamentali di circolazione.

Ma se la difesa resta sullo sfondo, come un tema di sovranità troppo delicato e ancora prematuro, non resta in secondo piano l'idea di procedere con un percorso comune allo scopo di evitare i conflitti: non è un caso che si parta dalla condivisione delle materie prime – il carbone e l'acciaio – e dalla creazione di un mercato comune che determinasse una interdipendenza e una necessaria solidarietà soprattutto tra Francia e Germania, le cui divergenze erano state fonte della gran parte dei conflitti europei del secolo ma anche dei secoli precedenti.

L'integrazione funzionale ha programmaticamente espunto il fattore militare dall'identità originaria del progetto, anche perché la sicurezza collettiva del continente e la difesa del territorio⁶ sono state permanentemente e implicitamente delegate a una sede esterna, l'Alleanza Atlantica, stabilendo una rigida divisione del lavoro geopolitico: all'Europa la prosperità economica e l'integrazione dei mercati, alla NATO e agli Stati membri il monopolio della forza e della sicurezza.

Questo lungo sonno dogmatico ha iniziato a incrinarsi solo nell'ultimo trentennio, attraverso una successione di riforme dei Trattati che ha progressivamente lambito la materia securitaria senza mai scardinarne la natura profonda. Dal Trattato di Maastricht del 1992, che introduce formalmente la PESC quale secondo pilastro dell'Unione, passando per le tappe intermedie di Amster-

⁶ In realtà l'ipotesi di una violazione territoriale era ritenuta praticamente impossibile. Proprio la vicinanza del conflitto ucraino al territorio dell'Unione ha ridestato l'attenzione sul tema. Come evidenzia C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in AISDUE, n. 3, 2022, p. 30: «Sta di fatto che oggi il protrarsi della guerra territoriale che si sta conducendo nel cuore dell'Europa e alle porte dell'Unione europea, benché ancora all'esterno di essa, ha portato prepotentemente all'attenzione delle cancellerie e dell'opinione pubblica europee, per la prima volta dall'inizio del processo di integrazione, il tema della responsabilità per la difesa dell'integrità territoriale degli Stati membri e, per relationem, dell'Unione europea stessa».

dam e Nizza, fino al definitivo approdo del Trattato di Lisbona⁷, il cammino del diritto positivo europeo rivela una costante inequivocabile: ad ogni revisione formale aumenta il coordinamento tra le cancellerie, si moltiplicano le strutture di raccordo e si affina il lessico della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), ma non si produce mai un autentico trasferimento della funzione difensiva a livello sovranazionale. Lisbona ha sì introdotto clausole suggestive⁸, come la declinazione delle missioni civili e militari di gestione delle crisi, nonché istituti apparentemente flessibili come la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), lanciata poi nel 2017. Tuttavia, le disposizioni inserite nell'art. 42 e ss. TUE configurano un sistema di scatole costituzionali prevalentemente vuote, laddove l'Unione continua a non disporre di forze armate proprie, restando vincolata al principio del coordinamento di contingenti che gli Stati mettono a disposizione su base volontaria⁹.

I tentativi di creare strumenti giuridici efficaci, come quello dell'adozione della Strategia Globale dell'Unione Europea nel 2016, hanno costantemente faticato a tradursi in capacità operative reali, scontrandosi con l'eterogeneità strategica dei paesi membri e con i veti dell'unanimità. Persino la Bussola Strategica (*Strategic Compass*), nata nel 2022 sotto l'impatto impreveduto del conflitto in Ucraina per definire un'autonoma dottrina di sicurezza dell'Unione e istituire una capacità di dispiegamento rapido, si è incrinato dinanzi al persistere di visioni profondamente divergenti, con Stati formalmente neutrali, come Irlanda o Austria, e potenze nucleari come la Francia.

Sembra di essere di fronte all'ennesima riprova di questa storica anomalia: proprio il settore che più di ogni altro è stato concepito come baluardo della sovranità statale è quello nel quale si sente più forte – e gli Stati sentono più forte – la necessità di un'azione comune. Una necessità resa sempre più urgente dalle contingenze geopolitiche e dalle minacce globali, ma soprattutto dalla frattura che la Presidenza Trump ha determinato nei rapporti euroatlantici,

⁷ Per una ricostruzione esaustiva, M. FRAU, *Il paradosso di un'industria europea della difesa senza una difesa comune*, in Osservatorio AIC, n. 6, 2025, pp. 72-83.

⁸ U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, 2011, pp. 9-24.

⁹ F. MUNARI, *La politica di sicurezza e difesa comune nell'Unione: il tempo delle scelte*, in *Eurojus*, n. 3, 2024, pp. 216-218.

rompendo il paradigma che aveva retto (o meglio, identificato) l'Occidente a partire dal secondo dopoguerra.

C'è dunque una tensione costante tra l'astratto monopolio statale dell'esercizio del potere militare e la concreta impossibilità di esercitare quel medesimo potere in modo isolato ed efficace da parte degli Stati membri. E ancora vi è una tensione tra l'obsolescenza delle norme dei Trattati e le difficoltà di modifica formale, da una parte, e l'urgenza di determinare una risposta strategica nei confronti dei nuovi equilibri mondiali, dall'altra.

Questa possibile *impasse* ha spinto l'Unione ad ampliare progressivamente gli strumenti di coordinamento determinando una situazione nuova in cui la separazione originaria tra integrazione economica e sicurezza diviene sempre meno netta, sfumando in confini porosi e instabili. La materia militare non viaggia più su un binario separato, ma viene attratta dalle dinamiche del mercato unico.

3. *Le competenze europee in materia di difesa*

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune è saldamente ancorata a una dimensione intergovernativa, in ossequio al principio di cui all'art. 4, par. 2, TUE che garantisce l'intangibilità delle funzioni essenziali dello Stato, specificando che la sicurezza nazionale resta responsabilità esclusiva di ciascuno Stato membro.

Come già osservato in precedenza, questa disposizione è integrata dalla previsione dell'art. 346 TFUE che consente di derogare alle regole del mercato unico, dalla concorrenza agli aiuti di Stato, per adottare misure necessarie alla tutela della sicurezza nazionale¹⁰. Una sorta di clausola di salvaguardia tesa a sottrarre, di fatto, l'industria degli armamenti dalle rigidità del mercato unico, cristallizzando di conseguenza una frammentazione che è andata tutta a discapito dell'efficienza strategica continentale.

L'assetto della PSDC descrive un sistema di scatole istituzionali strutturalmente prive di un potere di imperio sovranazionale. L'art. 42 TUE stabilisce che la politica di sicurezza e difesa comune costituisce parte integrante della PESC, assicurando che l'Unione possa disporre di capacità operative civili e militari. La declinazione

¹⁰ V. RANDAZZO, *Article 346 and the Qualified Application of EU Law to Defense*, in *European Union Institute for Security Studies*, n. 22, 2014, p. 1 ss.

di queste capacità svela immediatamente il carattere ancillare del sistema: l'UE non possiede un esercito proprio, né un comando militare centralizzato paragonabile a quello statale, ma dipende interamente dal coordinamento e dalla messa a disposizione, su base strettamente volontaria e contingente, delle forze armate degli Stati membri. Lo stesso art. 42, par. 2, TUE, evoca la prospettiva di una «difesa comune» non come un esito automatico o obiettivo imminente, bensì come una mera potenzialità subordinata a una decisione unanime del Consiglio Europeo, la quale richiederebbe una successiva e complessa ratifica da parte degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. Ci si trova dunque dinanzi a una clausola di evoluzione formale, permanentemente congelata dai veti incrociati e dalle asimmetrie politiche dei singoli partner.

Questa debolezza strutturale si riflette in modo nitido nel processo decisionale della PSDC, dove appunto la regola aurea è quella dell'unanimità, prescritta dall'art. 31 TUE come requisito indefettibile per l'adozione di qualsiasi decisione avente implicazioni militari o di difesa, con l'esplicita esclusione della possibilità di varare atti legislativi.

Al di là del tema noto dell'unanimità, l'assenza dello strumento legislativo ordinario preclude il coinvolgimento del Parlamento Europeo e sottrae la materia al sindacato della Corte di Giustizia, escludendo i tradizionali meccanismi di garanzia e di democrazia multilivello che caratterizzano l'ordinamento europeo. Sebbene i Trattati prevedano istituti flessibili tesi a superare la paralisi decisionale – vedi astensione costruttiva o cooperazione rafforzata – la loro applicazione concreta nel settore militare è rimasta marginale. Anche la PESCO, introdotta per consentire agli Stati membri con capacità militari più elevate di stringere impegni più vincolanti, opera secondo una logica strettamente volontaria e frammentata, sostanzandosi in una galassia di progetti parcellizzati, privi di una reale direzione unitaria e subordinati all'approvazione caso per caso dei governi partecipanti.

Il tema più interessante e controverso è sicuramente quello introdotto dall'art. 42, par. 7, TUE, che dispone la c.d. clausola di mutua assistenza, stabilendo che qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza *con tutti i mezzi in loro possesso*.

Questa disposizione presenta una formulazione ambigua e costituzionalmente problematica¹¹.

In assenza di una prassi consolidata¹², potrebbe sembrare delinearsi una clausola di mutua assistenza riconducibile alla logica della legittima difesa collettiva. Come chiarito dal Consiglio Affari esteri nel 2015, l'attivazione dell'art. 42, par. 7, TUE non presuppone un'iniziativa né un coinvolgimento del Consiglio nell'ambito della PSDC, ma fa sorgere un obbligo che opera direttamente tra gli Stati membri.

Resta tuttavia da chiarire quale sia il contenuto concreto di tale obbligo e, in particolare, se esso comporti un dovere generalizzato di intervento militare. Una simile conclusione non sembra ricavabile dal testo del Trattato, che precisa infatti che la clausola «non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri», riconoscendo così la permanenza delle differenti peculiarità costituzionali statali. Ne consegue, anzitutto, che ciascuno Stato conserva un margine di autonomia nella determinazione delle modalità di assistenza, che dovranno essere concordate con lo Stato aggredito. Inoltre, gli ordinamenti che, per ragioni costituzionali o per assenza di capacità militari, non siano in grado di fornire un contributo armato potranno adempiere all'obbligo attra-

¹¹ A. ALI, *L'attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *Quaderni di SidiBlog*, 2, 2015, pp. 48-62.

¹² L'art. 42, par. 7, TUE è stato finora attivato una sola volta, dalla Francia all'indomani degli attentati terroristici di Parigi del novembre 2015. Tale precedente presenta tuttavia un valore interpretativo limitato, poiché non trae origine da un'aggressione armata da parte di un altro Stato, bensì da un attacco terroristico. Il Governo francese scelse, per ragioni essenzialmente politiche e simboliche, di invocare la clausola di mutua assistenza prevista dall'art. 42, par. 7, TUE anziché quella di solidarietà disciplinata dall'art. 222 TFUE, espressamente riferita agli attacchi terroristici e alle calamità naturali o provocate dall'uomo. La scelta non è priva di rilievo, poiché le due disposizioni rispondono a logiche differenti. L'art. 222 TFUE attribuisce infatti un ruolo di coordinamento alle istituzioni dell'Unione, e in particolare al Consiglio, mentre l'art. 42, par. 7, configura un rapporto essenzialmente bilaterale tra lo Stato aggredito e gli altri Stati membri. Diversa è anche la natura dell'assistenza prevista: nel primo caso essa è destinata a sostenere lo Stato colpito nella gestione interna della crisi; nel secondo, invece, assume la forma di una risposta a un'aggressione esterna, collocandosi nel quadro della difesa collettiva. Sull'episodio, si veda E. CIMIOTTA, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea*, in *European Papers*, n. 1, 2016, pp. 163-175.

verso altre forme di sostegno, restando comunque tenuti a prestare assistenza «con tutti i mezzi in loro possesso».

La clausola deve inoltre essere letta in combinato con le altre norme dei Trattati, tra cui il richiamo all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che consente di ricondurre l'art. 42, par. 7, TUE nell'alveo della legittima difesa individuale e collettiva, con la conseguenza che le misure adottate dagli Stati membri devono essere comunicate al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e cessare qualora quest'ultimo assuma altre iniziative. Parimenti significativo è il riferimento finale alla NATO, che il Trattato continua a qualificare quale fondamento della difesa collettiva degli Stati membri che ne fanno parte e principale quadro di riferimento per l'eventuale impiego della forza.

Nel loro complesso, tali disposizioni delineano un regime non privo di ambiguità: da un lato, un'aggressione armata nei confronti di uno Stato membro non determina alcun obbligo di intervento da parte delle istituzioni dell'Unione né implica l'attivazione della PSDC; dall'altro, gli Stati membri sono comunque tenuti a prestare assistenza, sia in forza dell'art. 42, par. 7, TUE, sia in applicazione del principio di leale cooperazione *ex* art. 4, par. 3, TUE, che impone un generale dovere di solidarietà reciproca¹³.

La questione maggiormente controversa riguarda, invece, l'eventuale obbligo di sostegno militare. Cosa si intende, infatti, con la formula «con tutti i mezzi in loro possesso»? Essa sembrerebbe, a una prima lettura, includere anche l'impiego delle forze armate qualora lo Stato interessato ne disponga. La clausola di salvaguardia relativa alle specificità nazionali, unita al costante richiamo al ruolo della NATO¹⁴, induce però a ritenere preferibile un'interpretazione meno rigida e più cauta. Più che un obbligo uniforme di intervento armato, sembra configurarsi un generico dovere di rendersi disponibili nei confronti dello Stato aggredito, lasciando alle parti la definizione delle concrete modalità di assistenza attraverso accordi di natura bilaterale.

¹³ F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 22 marzo 2022, pp. 1-9.

¹⁴ Significativa l'immagine di UE come "pilastro europeo della NATO" evocata in questo senso da F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2022, pp. 60-109.

Diverso è il tema del ruolo dell'Unione in quanto tale. L'art. 42, par. 7, TUE è molto chiaro nel riferirsi solo agli Stati membri senza attribuire specifiche competenze alle istituzioni europee. Occorre però considerare il disposto dell'art. 21, par. 2, lett. *a*), TUE, secondo cui l'Unione definisce e attua politiche comuni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione nelle relazioni internazionali al fine di salvaguardare i propri valori, gli interessi fondamentali, la sicurezza, l'indipendenza e l'integrità. Non può negarsi come un'aggressione armata nei confronti di uno Stato membro incida inevitabilmente su tali interessi comuni, poiché metterebbe a rischio non soltanto la sicurezza dello Stato interessato, ma anche quella dell'Unione nel suo complesso. Da ciò può desumersi che, pur in assenza di un obbligo specifico, le istituzioni europee dispongano comunque di un fondamento giuridico per adottare iniziative coerenti con gli obiettivi generali dell'azione esterna.

La clausola di mutua assistenza lascia dunque ampi margini interpretativi: configura certamente un dovere di solidarietà tra gli Stati membri, ma non sembra tradursi in un obbligo automatico e generalizzato di intervento armato. L'assistenza può pertanto assumere forme differenti – militari, certo, ma anche meramente logistiche, economiche, diplomatiche o di altra natura – da modulare in funzione delle capacità del singolo Stato e delle sue caratteristiche costituzionali, nel rispetto del principio di leale cooperazione.

Sotto questo profilo, andando in concreto, i Trattati riconoscono e rispettano l'eterogeneità strategica e costituzionale degli Stati, salvaguardando lo status di neutralità di alcuni Paesi (come già citato, l'Irlanda, l'Austria o Malta), e al contempo subordinando la proiezione di sicurezza europea all'ombrello strategico atlantico.

Il quadro delle competenze si completa con il rigido vincolo finanziario sancito dall'art. 41, par. 2, TUE, che vieta espressamente di imputare al bilancio generale UE le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni militari o di difesa.

Questo divieto rappresenta il sigillo contabile della separazione tra integrazione e potere militare, impedendo l'utilizzo dei fondi comuni per il finanziamento di missioni di combattimento. È proprio l'analisi di questo reticolo di divieti, di riserve di sovranità e di paralisi procedurali a svelare il paradosso del momento presente: di fronte alle urgenze della storia e al ritorno della guerra ai confini del continente, l'architettura dei Trattati si palesa come

un'armatura rigida – e forse tecnicamente anacronistica – incapace di offrire risposte immediate. Non potendo percorrere la via della riforma costituzionale formale, l'UE si trova a dover scegliere se accettare l'impotenza strategica o deviare il percorso dell'integrazione verso canali alternativi.

È in questo preciso tornante che sembra emergere il ricorso ad una dimensione materiale dell'integrazione, laddove le istituzioni europee, come si vedrà più avanti, hanno iniziato a utilizzare le competenze economiche legate al mercato interno, all'industria e alla coesione finanziaria come veri e propri surrogati costituzionali per edificare, al riparo dai veti della PSDC, una stabile e pervasiva costituzione economica della sicurezza europea.

4. *Forme “materiali” di integrazione della difesa, a partire dalla guerra in Ucraina*

L'aggressione russa all'Ucraina ha calato l'Europa – in senso ampio – in un contesto nuovo. Nuovo per le istituzioni europee, nuovo per gli Stati membri; nuovo anche per il continente, soprattutto in ragione del progressivo e sempre più evidente disimpegno dell'alleato statunitense.

Difesa e sicurezza hanno iniziato a scalare le posizioni negli indici dei Consigli europei, fino a monopolizzarli. L'Unione europea si è trovata nella condizione di dover fornire una risposta concreta e mostrare capacità di azione unitaria.

Questi eventi non sono stati in grado di portare ad una modifica dei Trattati: le condizioni politiche, le soluzioni tecniche, le esigenze emergenziali non lo avrebbero consentito e sembrano non consentirlo tuttora. Essi hanno però profondamente modificato il modo in cui i Trattati sono stati utilizzati, determinando un'espansione funzionale in settori direttamente incidenti sulla capacità difensiva europea.

L'impraticabilità delle riforme è stata superata con una interpretazione pragmatica delle prassi applicative dei testi vigenti. Lo shock bellico, in altre parole, ha agito come acceleratore, forzando in qualche modo la staticità del dettato formale, in ragione delle esigenze della sicurezza collettiva¹⁵.

¹⁵ «Quello dell'emergenza è pertanto un elemento che funge da catalizzatore per accelerare, e in parte giustificare, il venir meno delle regole non scritte e la loro sostitu-

Prima di entrare nel merito, è però necessario operare una premessa fondamentale che riguarda l'oggetto: le nozioni di potere militare, e difesa sono mutate rispetto ai tempi delle prime riflessioni sulla CED o sulla PSDC. Sono mutate profondamente rispetto agli anni in cui è entrato in vigore il Trattato di Lisbona; hanno continuato a trasformarsi negli ultimi cinque anni e continuano a farlo tuttora. La difesa contemporanea non è soltanto "esercito". I conflitti armati contemporanei non sono soltanto "guerre". Siamo infatti ormai in presenza di conflitti non dichiarati, di "minacce" costanti, ibride, militari, asimmetriche, tecnologiche, di intelligence¹⁶. Si è tornati ad una situazione di tensione permanente in cui gli eserciti rappresentano soltanto uno degli asset, ma non l'unico, per la difesa del territorio e per il perseguimento degli obiettivi strategici. La capacità di difesa di un ordinamento si disarticola e si rifrange così in una pluralità di dimensioni eterogenee, che abbracciano l'industria, gli approvvigionamenti delle materie prime critiche, la ricerca tecnologica avanzata, la logistica dei trasporti, la cybersicurezza, la resilienza delle infrastrutture fisiche e digitali, il controllo dello spazio extra-atmosferico e la governance dei dati. Ciascuno di questi ambiti costituisce un tassello indivisibile della sovranità strategica.

Tenere conto di questa scomposizione materiale del fenomeno bellico è necessario per comprendere gli sviluppi recenti dell'integrazione europea sulla sicurezza: l'UE non esercita direttamente la funzione militare, ma governa progressivamente i presupposti economici, tecnologici e industriali necessari al suo esercizio. Questo slittamento concettuale sposta il baricentro dell'analisi giuridica sulla concreta gestione sovranazionale delle precondizioni materiali senza le quali nessuna forza legittima può essere efficacemente spiegata. Attraverso questa via indiretta, la Commissione Europea assume il ruolo di un vero e proprio coordinatore logistico-strategico della sicurezza continentale, avocando a sé poteri di indirizzo,

zione con nuove prassi, così come l'adozione di atti e comportamenti fuori dalle regole - non soltanto quelle di natura convenzionale». Così E. AURELI, *Il ruolo dell'emergenza nell'evoluzione di prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali che incidono sulla forma di governo*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1, 2022, p. 7.

¹⁶ La letteratura in tema è vasta. Su tutti, ovviamente, G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, pp. 1-20; da ultimo, P. BONETTI, *Il dovere costituzionale di difendere la patria di fronte alle nuove minacce*, in *Rivista AIC*, suppl. al n. 4, 2025, pp. 169-172, che descrive sei tappe nell'evoluzione del concetto di guerra, sino ad arrivare a quella robotica che coinvolge alte tecnologie e intelligenza artificiale.

regolazione e finanziamento che finiscono per condizionare le prerogative sovrane dei singoli Stati membri.

L'effetto di questa metamorfosi funzionale emerge quando si mettono a sistema i singoli dispositivi emersi in questi anni. Presi singolarmente possono essere valutati come frammenti isolati di un'azione emergenziale, ma nel loro insieme costituiscono, di fatto, un mosaico coerente.

Si pensi all'evoluzione e all'utilizzo dello European Peace Facility (EPF), sostanzialmente aggira il limite dell'art. 41, par. 2, TUE, attraverso uno strumento finanziario esterno al bilancio dell'Unione, alimentato da contributi diretti degli Stati membri calcolati sulla base del rispettivo reddito nazionale lordo. Se la veste contabile mira a salvaguardare la lettera del divieto di imputare a bilancio spese militari, la sua sostanza materiale descrive un meccanismo centralizzato di rimborso e coordinamento per il trasferimento di armamenti, modificando la postura internazionale dell'UE, nel tentativo di transitare da "attore civile" a pilastro logistico di uno sforzo bellico multilivello.

La medesima logica è alla base di altri programmi normativi: atti quali lo *European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act* (EDIRPA) e l'*Act in Support of Ammunition Production* (ASAP), fino a giungere alla proposta strutturale dello *European Defence Investment Programme* (EDIP)¹⁷, non possono essere interpretati come tradizionali interventi di politica industriale o di mercato. Essi sono, a tutti gli effetti, strumenti orientati alla difesa. Nel momento in cui ASAP attribuisce alle istituzioni sovranazionali poteri di monitoraggio delle catene di approvvigionamento e incentivi finanziari diretti a potenziare i siti produttivi di munizionamento, si utilizza la base giuridica dell'art. 114 TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni per il mercato unico e dell'art. 173 TFUE sull'industria per un fine securitario, riducendo peraltro lo spazio per la funzione di salvaguardia dell'art. 346 TFUE, dato che l'eccezione protezionistica degli Stati viene erosa e fagocitata da una logica centralizzata¹⁸.

¹⁷ Sui vari programmi adottati, si vedano, *inter alia*, F. GASPARI, *Profili costituzionali della difesa comune europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2023, pp. 11-29; F. FABBRINI, *cit.*; M. FRAU, *cit.*, pp. 83-90;

¹⁸ Questa centralizzazione si è ulteriormente saldata con la necessità di alimentare le scorte nazionali svuotate dalle donazioni a Kiev e di rispondere alla sospensione

Lo stesso discorso vale anche, e forse ancor di più, se si estende lo sguardo a settori specifici ad alto tasso di tecnicità. Si pensi, per scendere sul concreto e senza pretesa di esaustività, alle tutele apprestate per i cavi sottomarini¹⁹, per le reti energetiche transfrontaliere, per lo spazio aereo e satellitare²⁰, per la cybersicurezza²¹ o ancora per la gestione dei dati strategici²². Sono tutti ambiti in cui l'azione dell'Unione si è fortemente espansa negli ultimi anni, e sono tutti ambiti esterni alla PSDC, sebbene evidentemente orientati a politiche di difesa e autonomia strategica. La base giuridica di questi interventi è stata ora il mercato, ora il digitale, ora la resilienza delle reti, ora la politica industriale. E questo ha consentito alla Commissione di ricavarci un ruolo e di agire esercitando poteri di sorveglianza e condizionamento che non avrebbe in ambito PSDC.

Per stressare il concetto, la protezione di un cavo dati sottomarino o di un gasdotto transfrontaliero viene gestita come una questione di polizia doganale o di regolazione tecnica, ma in realtà si tratta di un presidio di difesa collettiva.

Non si tratta di uno sconfinamento di competenze, sul piano formale; non si tratta neanche di una violazione del principio di attribuzione, quanto piuttosto, per dirla con un lessico noto al nostro ordinamento, di una “trasversalizzazione” di alcune competenze strategiche, che per il loro oggetto sono atte ad avere un impatto sulla difesa comune.

degli aiuti americani, innescando un processo coordinato di riarmo strategico continentale. Lo dimostra il ReArm Europe (Readiness 2030) lanciato dalla Commissione nel marzo 2025 e basato sul Libro bianco della difesa, un disegno imponente da 800 miliardi di euro che mobilita leve fiscali, fondi di coesione e lo strumento di prestito SAFE (Security Action for Europe) per gli appalti comuni, inclusivi della stessa Ucraina. Attraverso questa programmazione bellica pianificata, le istituzioni sovranazionali governano direttamente i presupposti industriali e finanziari dei singoli Stati, convertendo l'economia della sicurezza nel vero e proprio motore materiale dell'integrazione militare.

¹⁹ Su cui, di recente, L.V.M. SALAMONE, F. BORGIA, *Cavi sottomarini e reti satellitari come infrastrutture critiche inter-dominio*, in *federalismi.it*, n. 7, 2026, pp. 92-111.

²⁰ Fa il punto, sotto il profilo del diritto internazionale, P. BRECCIA, *La regolamentazione dell'Unione europea in materia di attività spaziali: aspetti giuridici relativi alla proposta di Space Act a margine del lancio dei satelliti Galileo dal territorio degli Stati Uniti d'America*, in *Eurojus*, 2, 2025, pp. 258-283.

²¹ Per una disamina, E.C. RAFFIOTTA, *Cybersecurity regulation in the European Union and the issues of Constitutional Law*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2022, pp. 1-14.

²² V. P. BONETTI, *cit.*, p. 172.

Del resto, non è la prima volta che il mercato interno cambia funzione, transitando da motore della prosperità e della concorrenza a scudo normativo per la protezione delle filiere strategiche; la politica industriale cambia funzione, convertendosi in strumento di pianificazione della prontezza militare; la politica energetica cambia funzione, divenendo sinonimo di indipendenza geopolitica; la cybersecurity cambia funzione, sfumando i confini tra la tutela della *privacy* commerciale e la guerra informatica di Stato. Questa convergenza funzionale di competenze eterogenee attesta l'emersione di "competenza fantasma" della sicurezza europea, capace di estrarre una governance unitaria della difesa dai canali dell'integrazione economica ordinaria, superando i blocchi formali dei Trattati e dimostrando come la sostanza della sovranità si stia inesorabilmente ricomponendo attorno a un nuovo fine costituzionale comune.

5. *Alcuni spunti conclusivi: verso una costituzionalizzazione della difesa europea?*

L'Unione europea continua a non disporre di una competenza generale in materia di difesa e nulla, nel diritto primario, autorizza a sostenere l'esistenza di un esercito europeo o di una politica militare pienamente sovranazionale. Riconoscere l'imperatività del principio di attribuzione e la saldezza delle garanzie testuali di cui agli artt. 4, par. 2, TUE e 346 TFUE non significa cedere a un approccio formalistico, bensì perimetrare correttamente il dato giuridico: la "costituzione formale" europea descrive ancora la sicurezza nazionale come l'estremo, geloso baluardo della statualità. Questa concessione metodologica è essenziale poiché solo ammettendo la rigidità e l'anacronismo dei vincoli testuali vigenti diventa possibile misurare l'esatta portata dell'evoluzione che la prassi successiva al 2022 ha avviato nell'ordinamento multilivello. L'intangibilità della sovranità militare è lo sfondo statico su cui si staglia un dinamismo istituzionale di segno radicalmente opposto, inaugurato sotto la spinta delle contingenze internazionali e del mutamento profondo delle minacce globali.

Pur in assenza di una competenza esplicita, l'evoluzione materiale recente svela l'emersione di una realtà giuridica ben più complessa e sofisticata: non esiste una competenza sulla difesa, ma esiste ed opera una vera e propria funzione della difesa. La progressiva eu-

ropeizzazione della politica industriale del settore bellico – culminata nel passaggio incrementale da misure d’urgenza quali ASAP ed EDIRPA alla stabilizzazione strutturale del programma EDIP – degli approvvigionamenti comuni delle materie prime, della protezione delle infrastrutture fisiche critiche dimostra come l’Unione abbia iniziato a governare i presupposti materiali dell’esercizio della funzione difensiva. Questa distinzione tra la titolarità formale del potere militare e il governo sovranazionale delle sue precondizioni tecnologiche ed economiche rappresenta uno snodo fondamentale. Il Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea evidenzia che la razionalizzazione industriale e il superamento della frammentazione della spesa non sono più opzioni di politica commerciale, ma imperativi di sopravvivenza geopolitica. Il mercato unico muta la propria destinazione teleologica e diventa il grimaldello attraverso cui creare l’intelaiatura materiale di una governance della sicurezza integrata e sottratta alla logica parcellizzata dei veti statali.

Non sarebbe la prima volta che l’integrazione europea evolve secondo questa direttrice, in cui l’effettività della prassi materiale precede e profila la successiva formalizzazione giuridica. Nella storia del costituzionalismo europeo si rinvencono consolidati parallelismi storici che attestano la fertilità di questa dinamica evolutiva. Si pensi all’affermazione giurisprudenziale dei principi del primato e dell’effetto diretto: due pilastri fondativi emersi dalla forza interpretativa della Corte di Giustizia per rispondere alla necessità materiale di garantire l’uniformità e l’efficacia del mercato comune. Non sarebbe neanche la prima volta che una tale prassi viene adottata in conseguenza di fattori esterni, come crisi economiche o geopolitiche: un fenomeno analogo si è consumato all’indomani della crisi del debito sovrano nel 2011, laddove la governance economica europea e i meccanismi di condizionalità finanziaria sono stati edificati attraverso prassi e accordi intergovernativi collaterali che hanno profondamente ridisegnato la costituzione economica dell’Unione senza ricorrere alla revisione formale dei Trattati.

Il *federalizing process* europeo, del resto, si nutre storicamente della capacità delle istituzioni comuni di forgiare strumenti nuovi sotto la spinta delle necessità storiche per preservare la comunità di destino del continente²³, e questo potrebbe essere oggi il caso della

²³ B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell’Europa e degli europei*, in *federalismi.it*, fasc. spec. 1, 2019, p. 7.

difesa. Ci troveremmo, in altri termini, dinanzi a una trasformazione costituzionale, in cui i fini ultimi dell'ordinamento vengono ridefiniti dalla convergenza materiale di competenze eterogenee, anticipando o bypassando la sanzione del testo scritto²⁴.

Ma questa evoluzione fattuale²⁵ dell'ordinamento europeo, se comprensibile agli albori del processo di integrazione e se accettabile in risposta ad urgenze contingenti, pone oggi una questione di rilievo costituzionale: se una quota crescente delle decisioni che incidono sulla sicurezza e sulla prontezza strategica del continente viene assunta attraverso strumenti formalmente riconducibili al mercato interno, a politiche settoriali o a meccanismi finanziari extra-bilancio²⁶, allora sorge una questione che investe direttamente i circuiti della responsabilità politica, del controllo parlamentare e della legittimazione democratica.

Questa torsione funzionale apre in altre parole un problema di ingegneria costituzionale: l'utilizzo della "porta di servizio" economica rischia di produrre un deficit di trasparenza e di scrutinio, confinando il Parlamento Europeo ad un ruolo marginale di co-legislatore tecnico su regolamenti industriali, svuotando i Parlamenti nazionali delle proprie storiche prerogative di bilancio sulle spese militari, costringendo la Corte di Giustizia a giudicare della legittimità di atti dalla profonda natura politica sotto le spoglie di norme sulla concorrenza.

Chi controlla costituzionalmente una funzione strategica che sta emergendo in via puramente materiale? La vera questione, allora, potrebbe essere interrogarsi se la progressiva europeizzazione delle condizioni materiali dell'esercizio di funzioni di difesa non abbia già avviato un processo di costituzionalizzazione destinato, come altre volte nella storia dell'integrazione, a portare la costituzione materiale europea sempre più avanti e sempre più distante

²⁴ Auspicano un salto di qualità dell'integrazione per mezzo della difesa A. IANNOTTI DELLA VALLE, G.A. LOMBARDI, *L'afflato costituente della difesa comune europea: da una somma di Stati membri a una più stretta Unione, in federalismi.it*, n. 31, 2025, pp. 87-91.

²⁵ Su cui si fonda l'analisi di F. SEVERA, *Il fatto dell'integrazione. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, Giappichelli, Torino, 2025, in particolare v. pp. 375-380.

²⁶ F. MUNARI, *cit.*, p. 229 e ss. passa in rassegna i vari strumenti di finanziamento europeo emersi per la difesa.

dalla sua costituzione formale²⁷, minando così il valore stesso dei Trattati, e contribuendo ad indebolire la solidità giuridica dell'ordinamento europeo.

Abstract

Sebbene i trattati non attribuiscono all'Unione europea una competenza generale in materia di difesa e mantengano la sicurezza nazionale nella sfera degli Stati membri, l'evoluzione degli ultimi anni mostra la progressiva formazione di una dimensione europea della difesa attraverso strumenti normativi, finanziari, industriali, infrastrutturali e operativi. Questo fenomeno richiama altre fasi del processo di integrazione europea, nelle quali la costituzione materiale ha preceduto la costituzione formale, preparando successivi adattamenti dei trattati o reinterpretazioni giurisprudenziali.

Although the EU Treaties do not confer upon the European Union a general competence in the field of defence and continue to reserve national security to the Member States, recent developments reveal the gradual emergence of a European dimension of defence through regulatory, financial, industrial, infrastructural, and operational instruments. This phenomenon recalls earlier phases of the European integration process, in which the material constitution preceded the formal constitution, paving the way for subsequent treaty reforms or judicial reinterpretations.

Parole chiave

Difesa europea, integrazione europea, costituzionalizzazione, costituzione materiale, sicurezza europea

European defence, European integration, constitutionalisation, material constitution, European security

²⁷ Come rileva A. MORRONE, *Per un'altra Europa. Il tempo della costituzione federale*, in *federalismi.it - paper*, 9 aprile 2026, pp. 6-7: «Il nodo giuridico è proprio questo: ammesso che sussista davvero una costituzione materiale federale (e anch'io in passato sono stato persuaso in tal senso), dobbiamo chiederci: è possibile una costituzione materiale senza una costituzione formale? Neppure Costantino Mortati¹⁰, il padre di quella categoria, pareva arrivato a tanto. La sua costituzione materiale è il lato politico (e necessario) della costituzione formale (il lato giuridico altrettanto necessario ai fini della nozione di costituzione). L'una e l'altra si tengono dialetticamente. Altrimenti, una costituzione formale senza la costituzione materiale si risolverebbe in "un pezzo di carta", mentre quella materiale, senza la costituzione formale, si dissolverebbe nei rapporti di forza concreti e cangianti».

GIANPIERO GIOIA

IL CONTROLLO PARLAMENTARE
SULL'ATTIVITÀ DI *INTELLIGENCE*
E IL RUOLO DEI POTERI PRIVATI.
BREVI NOTE A PARTIRE DAL CASO PARAGON*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il caso Paragon e i limiti del controllo parlamentare. – 3. (*Segue*) Il COPASIR nel sistema dei controlli sull'intelligence. – 4. Le questioni aperte: dipendenza tecnologica e poteri privati.

1. *Premessa*

La vicenda che ha riguardato l'impiego dello spyware Graphite, prodotto e distribuito dall'azienda israeliana Paragon Solutions, emersa nel gennaio 2025 dalle comunicazioni con cui Meta avvisava alcuni utenti di WhatsApp dell'avvenuta infiltrazione dei loro dispositivi¹, offre un privilegiato punto di osservazione sul controllo parlamentare sull'attività di informazione per la sicurezza; il caso, infatti, da un lato illumina il funzionamento in concreto degli strumenti di sindacato parlamentare e del raccordo tra questi e il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, e dall'altro fa emergere una tensione più profonda, che attraversa l'intera disciplina dei servizi e che conviene anticipare sin d'ora. Il riferimento è alla circostanza per cui il modello di controllo consegnato dalla legge n. 124 del 2007, e via via arricchito dalle riforme successive, è stato concepito – comprensibilmente – muovendo dal

* Lavoro sottoposto a referendum.

¹ La Paragon Solutions è una start-up fondata nel 2019 in Israele e acquistata, a dicembre 2024, da una società di private equity statunitense (AE Industrial Partners); tra i fondatori figura un *ex* comandante dell'Unità 8200 delle Forze armate israeliane. Il software Graphite opera come uno spyware di livello militare, capace di infettare i dispositivi tramite attacchi c.d. *zero click*, vale a dire all'insaputa dei proprietari e senza alcuna interazione da parte loro. Per una ricostruzione della vicenda si veda V. PUPO, *Il caso Paragon Solutions: spyware e segreti*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 4/2025, 38 ss.

presupposto che l'attività di intelligence costituisca esercizio di un potere pubblico, sicché il controllo democratico su di essa si risolve in un controllo del Parlamento sull'Esecutivo e sugli apparati che a questo fanno capo². La vicenda Paragon mostra come quell'attività, pur restando formalmente imputabile a un potere pubblico, sia oggi condotta attraverso mezzi e tecnologie di titolarità privata e di provenienza straniera, con la conseguenza che una porzione dell'oggetto materiale del controllo viene a collocarsi al di fuori del perimetro entro cui gli strumenti di sindacato sono stati costruiti, e con l'ulteriore conseguenza che la ricostruzione dei poteri del Comitato, cui sono dedicate le pagine che seguono, non può prescindere dalla considerazione di tale mutamento del contesto tecnologico³.

2. *Il caso Paragon e i limiti del controllo parlamentare*

Ai limitati fini del presente scritto, giova illustrare le qualità tecniche dello strumento impiegato, ovvero il software *Graphite*, il quale si installa nei dispositivi bersaglio mediante attacchi che non richiedono alcuna interazione da parte dell'utente, sfruttando le vulnerabilità delle piattaforme di messaggistica e consentendo a chi lo adopera un accesso totale all'apparato colpito, sino alla lettura di comunicazioni cifrate e all'estrazione di dati conservati nei backup su cloud. Come si vedrà, il carattere militare dello strumento e la sua provenienza da un fornitore privato straniero condizioneranno

² Il modello di controllo disegnato dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, e potenziato dalla legge 7 agosto 2012, n. 133, ha concentrato l'alta direzione politica e amministrativa dell'intelligence in via esclusiva in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, affidando specularmente al Parlamento, tramite il COPASIR, il potere di verifica sistematica e continuativa. Sulla fisiologica tensione che governa la materia, cfr. E. RINALDI, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016, p. 64 ss. Più ampiamente, sull'equilibrio istituzionale tra potere visibile e "potere invisibile", v. la riflessione di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991 e ID., *Democrazia e segreto* (1988), Torino, 2011. Sulla riforma del 2012, v. anche G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e società*, 3/2012, pp. 585 ss.

³ Sulla mutazione genetica indotta dall'impiego di tecnologie private per le finalità di sicurezza nazionale, A. VENANZONI, *L'ordine costituzionale della cybersecurity*, in *Forum di Quad. cost.*, fasc. n. 4/2024, p. 34 ss. Sul radicale mutamento del contesto tecnologico e sulle inedite sfide poste alla sicurezza nazionale dalle minacce asimmetriche nel cyberspazio, si veda A. STERPA, *La difesa della democrazia dalle minacce ibride. Teorie della comunità, dell'autorità, del potere e migrazioni: elementi per un'analisi strategica della "guerra tiepida"*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

l'intera catena dei fatti successivi, a partire dalla circostanza per cui la notizia dell'infiltrazione è pervenuta ai soggetti colpiti non già dalle istituzioni nazionali, bensì dalla società proprietaria della piattaforma violata⁴.

Orbene, com'è noto, la vicenda prende le mosse il 31 gennaio 2025, allorché il gruppo Meta ha reso noto di avere individuato e interrotto, nel dicembre 2024, una campagna di spionaggio condotta tramite Graphite e rivolta contro circa novanta utenze nel mondo, comunicando agli utenti interessati, con un messaggio proveniente dall'account verificato WhatsApp Support, l'avvenuta individuazione del dispositivo quale possibile oggetto di attacco e invitandoli a rivolgersi a The Citizen Lab, il centro di ricerca dell'Università di Toronto che aveva cooperato con la società nel tracciare la campagna. In seguito alla notizia il direttore di una testata giornalistica on-line e il fondatore di un'organizzazione non governativa impegnata nel soccorso in mare dei migranti hanno rivelato di aver ricevuto tale avviso, cui hanno fatto seguito, nelle settimane successive, analoghe informative indirizzate ad altri soggetti legati alla medesima organizzazione, in un caso provenienti da Apple e riferite a un periodo anteriore rispetto alle comunicazioni diramate da Meta⁵.

Ebbene, alla prima nota con cui la Presidenza del Consiglio ha escluso il coinvolgimento dell'intelligence nei confronti dei soggetti tutelati dalla legge, senza tuttavia chiarire la disponibilità e l'impiego dello spyware⁶, ha fatto seguito la notizia, riferita da quotidiani stra-

⁴ Fra i sette *target* italiani avrebbero figurato il direttore responsabile della testata giornalistica on-line *Fanpage.it* e il fondatore dell'Ong Mediterranea Saving Humans, impegnata nel soccorso in mare dei migranti.

⁵ Il 31 gennaio 2025 il gruppo Meta ha annunciato di avere individuato e interrotto, nel dicembre 2024, una campagna di spionaggio condotta tramite Graphite contro circa novanta utenze nel mondo, avvisando gli utenti interessati con un messaggio proveniente dall'account verificato WhatsApp Support e invitandoli a rivolgersi a The Citizen Lab dell'Università di Toronto. Nelle settimane successive analoghe informative sono state ricevute da altri soggetti legati alla medesima Ong, in un caso provenienti da Apple e riferite a un periodo anteriore rispetto alle comunicazioni diramate da Meta. Sul punto v. V. PUPO, *Il caso Paragon Solutions*, cit., 41 ss.

⁶ Con una nota del 5 febbraio 2025 la Presidenza del Consiglio ha escluso che fossero stati sottoposti a controllo da parte dell'intelligence i soggetti tutelati dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, compresi i giornalisti, dichiarando altresì di aver attivato l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale per ulteriori accertamenti; la nota non ha però né escluso né affermato la disponibilità e l'impiego dello spyware Graphite, dichiarando la propria disponibilità a riferire al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica per ogni questione di competenza dell'intelligence.

nieri e non smentita dalla società, dell'esistenza di due contratti tra Paragon e apparati italiani, dapprima sospesi in via cautelativa e poi rescissi per violazione del quadro etico concordato⁷.

Sul versante parlamentare la vicenda si è sviluppata attraverso le interrogazioni presentate da parlamentari di opposizione nel febbraio 2025, rispetto alle quali il Governo ha invocato l'art. 131 del Regolamento della Camera dei deputati – che consente all'Esecutivo di non rispondere indicandone il motivo – comunicando che le informazioni divulgabili erano già state fornite e che ogni altro aspetto costituiva informazione classificata, suscettibile di formare oggetto di informativa soltanto in seno al COPASIR⁸. Per parte sua, il Comitato ha avviato un ciclo di audizioni dei vertici dell'intelligence e dell'Autorità delegata, esitato nella relazione trasmessa alle Camere il 5 giugno 2025, che ha dato conto dell'impiego di Graphite da parte dei servizi italiani nei confronti di alcuni soggetti, precisando al contempo che il direttore della testata giornalistica coinvolta non figurava tra i bersagli delle operazioni autorizzate⁹. Nella medesima relazione il Comitato ha segnalato come le restrizioni operative imposte dal fornitore non comprendessero le utenze con

⁷ Alcuni quotidiani stranieri riferirono che la società avrebbe avuto in essere due contratti con l'Italia, uno con l'intelligence e l'altro con una forza di polizia, sospesi cautelativamente dopo l'annuncio di Meta e successivamente rescissi, il 6 febbraio, per violazione dei termini di servizio e del quadro etico concordato; la società non ha formulato in merito alcuna smentita. Cfr. S. KIRCHGAESSNER, A. GIUFFRIDA, *Owner of spyware used in alleged WhatsApp breach ends contract with Italy*, in *The Guardian*, 6.2.2025.

⁸ L'art. 131 del Regolamento della Camera dei deputati consente all'Esecutivo di non rispondere, indicandone il motivo. L'Autorità delegata comunicò al Parlamento che le informazioni divulgabili erano già state fornite e che ogni altro aspetto costituiva informazione classificata, suscettibile di formare oggetto di informativa soltanto in seno al Copasir. Sul punto v. le considerazioni di A. MORRONE, M. CELEGHIN, *Il "segreto di Stato": un capitolo del rapporto costituzionale tra verità, pubblicità, segreto e sicurezza*, in *La Nuova Giuridica*, n. 1 del 2025, spec. p. 49 e ss., in ordine alla circostanza per cui, nella stessa relazione del Copasir sulla vicenda, si legge che le informazioni ivi contenute, pur di elevato livello di sensibilità, non erano soggette ad alcuna classifica di segretezza.

⁹ A seguito delle audizioni dei vertici dell'intelligence – sentiti ai sensi dell'art. 31, c. 1, l. n. 124/2007 – il Comitato ha trasmesso alle Camere la relazione del 5 giugno 2025, dando atto che i servizi italiani avevano sottoposto a sorveglianza mediante Graphite alcuni soggetti, tra i quali non figurava il direttore della testata giornalistica, il quale risulterebbe intercettato tramite tale software ma non nell'ambito di operazioni autorizzate poste in essere dai servizi italiani. Il Comitato si è riservato un supplemento di indagine, poi riaperto.

prefisso italiano, le quali potrebbero pertanto in astratto essere oggetto di attività intercettiva anche da parte di soggetti stranieri¹⁰.

Conviene indugiare sulla scansione dei passaggi parlamentari, poiché è in essi che si coglie il modo in cui gli strumenti di sindacato ispettivo si sono misurati con la materia. In sede di question time del 12 febbraio 2025 il Governo ha dapprima confermato che i servizi italiani ricorrono a strumenti del tipo di quelli forniti da Paragon, nel quadro delle finalità di sicurezza nazionale e con il limite, posto dalla stessa legge, del divieto di impiego nei confronti dei giornalisti professionisti¹¹. Il 19 febbraio, tuttavia, rispondendo in Aula, il Ministro della giustizia ha chiarito che le strutture dipendenti dal suo dicastero non avevano stipulato contratti né effettuato intercettazioni, così pronunciandosi su fatti rispetto ai quali l'Autorità delegata aveva poco prima affermato la sussistenza di un vincolo di classificazione, e rendendo con ciò evidente una tensione interna alla linea dell'Esecutivo¹². La qualificazione dei fatti come classificati, del resto, era stata affidata a una lettera dell'Autorità delegata al Presidente della Camera, priva delle forme e della fissazione del grado di classifica richieste dalla disciplina di settore, sicché non pare essersi in presenza di una vera e propria apposizione del segreto di Stato, quanto piuttosto di un rifiuto di rispondere dinanzi all'Assemblea, informalmente presentato come classificazione¹³.

¹⁰ Nella relazione il Copasir ha peraltro precisato che, sebbene la società imponga talune restrizioni operative, impedendo contrattualmente di intercettare utenze relative ad alcuni Paesi, tra queste non erano comprese quelle con prefisso italiano, le quali potrebbero pertanto in astratto essere oggetto di attività intercettiva anche da parte di soggetti stranieri.

¹¹ In sede di question time del 12 febbraio 2025 il Governo ha confermato che anche i servizi di informazione e sicurezza italiani fanno ricorso a strumenti come quelli forniti da Paragon Solutions, per ragioni legate alla sicurezza nazionale e nel rispetto della l. n. 124/2007, il cui art. 17, c. 5, esclude peraltro che le condotte assistite dalle speciali garanzie funzionali possano essere compiute nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo. Cfr. V. PUPO, *Il caso Paragon Solutions*, cit., 44 ss.

¹² Nella seduta del 19 febbraio 2025 il Ministro della giustizia, pur senza richiamare espressamente la vicenda, ha chiarito che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non ha mai stipulato contratti con alcuna società e che nessuno è stato intercettato da strutture finanziate dal suo Ministero, così rispondendo su fatti rispetto ai quali l'Autorità delegata aveva il giorno precedente affermato la sussistenza del vincolo di classificazione. Cfr. Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 431 del 19 febbraio 2025, 7 ss.

¹³ L'Autorità delegata ha comunicato con una lettera al Presidente della Camera che ogni altro aspetto relativo alla vicenda doveva intendersi classificato; come evidente, tale missiva non rappresenta tuttavia un formale atto di classificazione, né con

È in questo spazio, lasciato aperto dalla mancata risposta in Aula, che si è dispiegata l'attività di controllo direttamente esercitata dal Comitato sul materiale messo a sua disposizione. Alle audizioni dei vertici dell'intelligence e dell'Autorità delegata si sono infatti affiancate quelle dei rappresentanti italiani di Meta e di Paragon e del Procuratore generale della Corte d'appello di Roma, in un'istruttoria condotta in sede riservata dalla quale sono comunque affiorate, ancor prima della relazione conclusiva, indicazioni poi da questa confermate¹⁴. All'esito di tale attività il Comitato ha potuto riferire alle Camere come i servizi avessero effettivamente sottoposto a sorveglianza, mediante Graphite, alcuni degli attivisti dell'organizzazione non governativa, mentre per il direttore della testata giornalistica non erano emersi riscontri di operazioni autorizzate, né era risultato possibile ricondurre con certezza le intrusioni rilevate all'impiego del medesimo software¹⁵. Il controllo sul materiale ha per un verso mostrato la propria capacità di penetrazione, giacché ha consentito di accertare il coinvolgimento degli apparati in una parte delle captazioni, e per altro verso ne ha rivelato il limite intrinseco, poiché la possibilità di risalire con certezza all'autore delle intrusioni residuava presso i database della società fornitrice, sicché il Comitato, dopo gli accertamenti tecnici disposti dall'autorità giudiziaria su ulteriori dispositivi, ha ritenuto di riaprire l'inchiesta riservandosi un supplemento di indagine¹⁶.

essa è stato fissato alcuno specifico grado di classifica, come richiesto dalla l. n. 124/2007 e dai relativi regolamenti attuativi, sicché non si è trattato di una vera e propria apposizione del segreto di Stato, ma di un rifiuto di rispondere dinanzi al Parlamento qualificato informalmente come classificazione. In tal senso V. PUPO, *Il caso Paragon Solutions*, cit., 52.

¹⁴ Oltre ai vertici dell'intelligence, il Comitato ha ascoltato i rappresentanti italiani di Meta e di Paragon, il Procuratore generale della Corte d'appello di Roma e l'Autorità delegata.

¹⁵ Cfr. Relazione sull'utilizzo dello spyware *Graphite* da parte dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica, Doc. XXXIV n. 4 del 5 giugno 2025, 15 ss. e 21 ss. Nella relazione il Comitato ha dato conto del coinvolgimento dei servizi nella sorveglianza di alcuni attivisti dell'Ong, riferendo per contro di non aver trovato riscontri di attività di spionaggio verso il direttore della testata giornalistica, né di poter ricondurre con assoluta sicurezza le intrusioni rilevate all'impiego di Graphite.

¹⁶ Poiché i database della società consentirebbero in ipotesi di risalire all'autore delle captazioni, e a seguito degli accertamenti tecnici disposti dalle procure di Roma e Napoli il 19 giugno 2025 sui dispositivi di ulteriori soggetti, il Comitato, che nella relazione si era riservato un supplemento di indagine ove fossero emersi ulteriori profili di competenza, ha comunicato di aver riattivato la propria attività sul caso di specie.

3. (Segue) *Il COPASIR nel sistema dei controlli sull'intelligence*

La ricostruzione dei poteri esercitati nel caso di specie richiede di risalire all'impianto originario della legge n. 124 del 2007, che al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica dedica un articolato nutrito, in cui si condensa la funzione di controllo sull'operato dell'Esecutivo, funzione confermata dalla composizione paritaria tra maggioranza e opposizione e dall'attribuzione della presidenza a un rappresentante di quest'ultima¹⁷.

La legge n. 133 del 2012 ha inciso su un duplice fronte, poiché per un verso ha ampliato i poteri di accertamento del Comitato, il quale, riscontrate condotte poste in essere in violazione delle norme sull'attività di informazione per la sicurezza, non deve più limitarsi a informarne il Presidente del Consiglio e a riferirne ai Presidenti delle Camere, ma può sollecitare il Presidente del Consiglio a disporre inchieste interne i cui risultati gli devono essere integralmente trasmessi¹⁸, e per altro verso ha rafforzato la posizione del

Gli sviluppi successivi hanno precisato il quadro tecnico senza risolvere il problema dell'attribuzione soggettiva. Nel febbraio 2026 è stata depositata la consulenza tecnica collegiale disposta dalle procure di Roma e Napoli, i cui esiti sono stati resi noti il 5 marzo seguente. Gli accertamenti hanno rilevato, sui dispositivi di Luca Casarini, Giuseppe Caccia e Francesco Cancellato, anomalie nei database di WhatsApp compatibili con il funzionamento di Graphite, collocando la presumibile compromissione nelle prime ore del 14 dicembre 2024. L'analisi dei dati del server Graphite in uso all'AISI ha confermato le operazioni nei confronti di Casarini e Caccia, senza rilevare tracce riferibili a Cancellato, rispetto al quale sono pertanto proseguite le indagini volte a individuare gli autori dell'intrusione. Cfr. la nota congiunta delle Procure della Repubblica di Roma e Napoli del 5 marzo 2026, riportata in *Caso Paragon, depositata ai pm la consulenza: «Spiati tre telefoni, tra cui quello di Cancellato»*, in *fnsi.it*, 5 marzo 2026.

¹⁷ Come noto, la funzione di controllo svolta dal Parlamento nelle attività relative all'intelligence è diretta a evitare l'affermarsi di un rapporto esclusivo tra i vertici dei servizi e il Governo; in tale prospettiva si spiegano la composizione paritaria del Comitato e l'attribuzione della presidenza a un rappresentante dell'opposizione, sul punto v. M. MALVICINI, *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare. Il Rapporto tra presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 maggio 2016.

¹⁸ Prima della revisione del 2012 l'art. 34 della l. n. 124/2007 prevedeva che il Comitato, riscontrate condotte poste in essere in violazione delle norme che regolano l'attività di informazione per la sicurezza, dovesse limitarsi a informarne il Presidente del Consiglio e a riferirne ai Presidenti delle Camere; il testo novellato dispone invece che il Comitato possa sollecitare il Presidente del Consiglio a disporre inchieste interne, i cui risultati devono essergli integralmente trasmessi. Cfr. M. FRANCHINI, *A proposito delle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova 2015, I, 698 ss.

Comitato in materia di segreto di Stato, prevedendo che in caso di conferma dell'opposizione del segreto il Presidente del Consiglio esponga, in una seduta segreta appositamente convocata, non più le sole ragioni essenziali ma una più consistente documentazione idonea a consentire l'esame nel merito¹⁹. La riforma del 2015 si è poi mossa nella medesima direzione, imponendo che il Comitato sia informato tanto prima quanto dopo l'adozione delle misure nei casi di emergenza, in una progressione che la dottrina ha letto come manifestazione di una certa maturità istituzionale raggiunta dall'ordinamento nel concepire l'allargamento del controllo democratico su un settore sensibile²⁰.

Il senso di questo progressivo rafforzamento del controllo politico si coglie appieno soltanto se si considera il contesto giurisprudenziale nel quale le riforme sono maturate. La Corte costituzionale, infatti, nella sentenza n. 106 del 2009 e nelle successive n. 40 del 2012 e n. 24 del 2014, ha escluso ogni sindacato sull'esercizio in concreto del potere di segretazione, riconducendo il giudizio sui mezzi ritenuti necessari o utili a garantire la sicurezza dello Stato alla competenza del Presidente del Consiglio, sotto il controllo del Parlamento²¹. La Corte ha così individuato nel Comitato, e non nel giudice, la sede del controllo sostanziale, precisando che la motivazione della conferma del segreto assolve, nei confronti dell'autorità giudiziaria, non alla funzione di consentire un sindacato in concreto

¹⁹ Gli artt. 10 e 11 della l. n. 133 del 2012 hanno previsto che il Presidente del Consiglio, su richiesta del Presidente del Comitato, esponga, in una seduta segreta appositamente convocata, il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato; in caso di conferma dell'opposizione, il Presidente del Consiglio è ora obbligato a esporre non più le sole ragioni essenziali, ma una più consistente documentazione. Si veda G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e società*, n. 3, 2012, 585 ss.

²⁰ L'art. 7-bis del d.l. n. 174/2015, conv. dalla l. 11 dicembre 2015, n. 198, prevede che il Comitato sia informato *ex ante*, prima di qualsiasi decisione, e altresì *ex post* sulle misure adottate nei casi di emergenza. Sul progressivo ampliamento delle competenze dell'organo parlamentare v. P. PICIACCHIA, *La dimensione del controllo parlamentare su segreto di Stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive: le esperienze di Italia, Francia e Belgio*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, n. 1 del 2018, 58.

²¹ Corte cost., sent. n. 106 del 2009, punto 12.4 cons. in dir., ove si afferma che resta escluso qualunque sindacato sull'esercizio in concreto del potere di segretazione, atteso che il giudizio sui mezzi ritenuti necessari o utili a garantire la sicurezza dello Stato spetta al Presidente del Consiglio, sotto il controllo del Parlamento. Nello stesso senso le sentt. n. 40 del 2012 e n. 24 del 2014.

sul potere di segretazione, ma a quella di giustificare, in termini congruenti e plausibili, lo sbarramento all'esercizio della funzione giurisdizionale.

In una simile cornice, nella quale il sindacato giurisdizionale risulta strutturalmente circoscritto e una parte autorevole della dottrina ha lamentato la sostanziale rinuncia della Corte a ogni verifica effettiva sulla legittimità dell'opposizione del segreto²², il rafforzamento dei poteri del Comitato operato dalle riforme del 2012 e del 2015 assume il significato di una risposta all'esigenza di irrobustire il controllo politico sull'intelligence, quasi a compensare sul versante parlamentare ciò che il versante giurisdizionale non è in condizione di offrire.

4. *Le questioni aperte: dipendenza tecnologica e poteri privati*

La breve ricostruzione sin qui condotta restituisce un sistema di controllo la cui logica interna resta però ancorata a un presupposto che il caso Paragon contribuisce a mettere in discussione. L'intero apparato di garanzie, dalla composizione del Comitato ai suoi poteri di accertamento, dal raccordo con il Presidente del Consiglio sino alla ripartizione delle competenze tracciata dalla Corte, è costruito attorno all'idea che il controllo democratico sull'intelligence si esaurisca in un controllo del potere pubblico, poiché pubblica è l'attività e pubblici sono gli apparati che la conducono e il Governo che ne risponde. Si tratta di una normativa che, per la parte più risalente, esprime una sensibilità formatasi in un contesto tecnologico per certi versi distante da quello attuale.

Nel corso di questi anni si è invece fatto sempre più evidente come l'attività di intelligence, pur restando condotta da un potere pubblico, sia di fatto affidata a mezzi e tecnologie di titolarità privata, con la conseguenza che una porzione decisiva dello strumento

²² Così M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in *Gnosis. Quaderno di intelligence*, 2, 2011, 19 ss., il quale, muovendo dalla giurisprudenza costituzionale sui presupposti dei decreti-legge, ritiene che la Corte, senza vagliare ragionevolezza e proporzionalità delle scelte, dovrebbe compiere un sindacato esterno sulla palese insussistenza del presupposto per l'apposizione o la conferma dell'opposizione del segreto. In senso critico rispetto alla ritrosia della Corte a indagare il merito delle scelte politiche dell'esecutivo v. A. ANZON DEMMIG, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012.

operativo si colloca al di fuori della disponibilità materiale immediata delle autorità nazionali e, con essa, del perimetro entro cui gli strumenti di controllo sono in grado di operare. La circostanza, emersa nella stessa relazione del Comitato, per cui era il fornitore privato a determinare quali utenze potessero essere intercettate, e per cui la risoluzione del contratto è stata decisa da quest'ultimo e non dall'amministrazione committente, rivela con nettezza come il controllo dello strumento risieda in parte presso un soggetto sottratto per definizione al sindacato parlamentare.

È qui che la vicenda conferma le ormai condivise riflessioni sul ruolo determinante dei poteri privati e sulla crescente concorrenza dei privati alla strutturazione della difesa digitale degli apparati pubblici²³. Ciò che il caso Paragon anticipa in forma ancora circoscritta, altre esperienze lasciano intravedere in dimensioni più ampie, come mostra il rilievo assunto dalle piattaforme di analisi dati fornite da operatori privati stranieri nella gestione di funzioni sensibili, sino a configurare una dipendenza tecnologica che investe il nucleo stesso della sovranità informativa dello Stato²⁴.

Conviene allora precisare in che senso questa dipendenza incida sul controllo parlamentare, poiché la questione non si esauri-

²³ Sul punto v. A. VENANZONI, *L'ordine costituzionale della cybersecurity*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2024, 34 ss., il rilievo per cui, sul versante della sicurezza informatica, i privati concorrono in maniera crescente alla strutturazione della difesa digitale degli apparati pubblici, sia mediante i processi di innovazione tecnologica sia attraverso la messa a disposizione degli output da loro prodotti o del loro expertise professionale, cosicché convenzioni, protocolli e contratti pubblici legano in maniera sempre più salda società private e amministrazioni pubbliche ogniquale volta queste ultime necessitano di strumenti, servizi o qualificazioni di cui non dispongono. L'A. iscrive tale dinamica entro una più ampia esternalizzazione co-regolatoria e co-gestoria di libertà costituzionali tra grandi piattaforme digitali, Stati e organismi sovranazionali.

²⁴ Sull'emersione di poteri privati penetranti nella società digitale, capaci di incidere su libertà costituzionali attraverso vincoli non più soltanto contrattuali, v. M. BETZU, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Diritto pubblico*, 3/2021, 746 ss., cui *adde*, dello stesso A., *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2/2021, 166 ss., ove la ricostruzione critica del c.d. costituzionalismo digitale e la proposta, di ascendenza brandeisiana, di contrastare la concentrazione oligopolistica attraverso un ripensamento degli strumenti antitrust calibrato sui mercati a prezzo zero. Sulla necessità di non affidare il contrasto al potere di mercato delle grandi piattaforme alla sola disciplina antitrust, E. BRUTI LIBERATI, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, in *Diritto pubblico*, 1/2023, 297. Per la ricostruzione dello Stato alle prese con la trasformazione digitale, L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023, spec. 20 ss.

sce nella constatazione, di per sé non nuova, che l'amministrazione si avvale di forniture esterne per procurarsi mezzi che non è in grado di produrre autonomamente. Il ricorso al mercato per l'acquisizione di beni e servizi strumentali all'esercizio di funzioni pubbliche è una costante dell'organizzazione amministrativa, e non è la mera provenienza privata dello strumento a porre un problema di ordine costituzionale. Ciò che il caso in esame rende percepibile è piuttosto una peculiarità che attiene alla natura dello strumento e al modo in cui esso si inserisce nell'attività di intelligence, giacché il sistema di sorveglianza informatica non è un bene che, una volta acquisito, resti nella piena disponibilità dell'acquirente, ma un servizio la cui operatività continua a dipendere dal fornitore, il quale conserva un margine di determinazione sulle condizioni di impiego che si è rivelato tutt'altro che marginale. In questa configurazione la separazione tra il soggetto pubblico che conduce l'attività e il soggetto privato che ne detiene lo strumento è un elemento che permane per tutta la durata dell'impiego e che riemerge nei momenti decisivi, come è avvenuto quando la cessazione del rapporto è stata determinata dal fornitore²⁵.

La riflessione più matura sulle trasformazioni del potere nell'età della globalizzazione aveva del resto segnalato, con largo anticipo rispetto alle vicende odierne, come l'affermazione di poteri privati capaci di incidere sull'ordine collettivo si accompagnasse a un progressivo distacco dai caratteri di visibilità e di territorialità che avevano contraddistinto il potere pubblico nella sua conformazione statale²⁶. In quella prospettiva, il potere privato che si esercita

²⁵ La distinzione tra la mera acquisizione sul mercato di un bene strumentale e la persistente dipendenza dal fornitore per l'operatività di un servizio coglie un profilo che la riflessione sui poteri privati ha valorizzato con riguardo alla natura infrastrutturale di talune forniture tecnologiche. Come rilevato da M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, Il Mulino, 2022, spec. cap. I, il vantaggio dei soggetti privati che per primi occupano un campo di azione risiede anche nella capacità di rendere le proprie regole e i propri prodotti una infrastruttura indispensabile, destinata a resistere nel tempo proprio in ragione di tale carattere, sicché la dipendenza dal fornitore non si esaurisce nella fase genetica del rapporto, ma permane come condizione strutturale dell'attività che su quella fornitura si regge.

²⁶ Il riferimento è alla ricostruzione di M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, cit., costruita attorno alla metafora del *dress code* istituzionale del potere. L'A. muove dalla constatazione che il potere della modernità statale indossava «abiti di sartoria» che ne assicuravano la visibilità e, con essa, la controllabilità, e mostra come la doppia dinamica della privatizzazione e dell'internazionalizzazione abbia via via svestito il potere

attraverso tecnologie informatiche presenta due tratti che assumono uno specifico rilievo quando si guardi al controllo democratico sull'intelligence, giacché esso è, per un verso, opaco, nel senso che la leggibilità delle chiavi profonde che ne governano il funzionamento resta riservata a pochi intermediari tecnici che sono soggetti privati operanti al servizio di chi li retribuisce, e, per altro verso, deterritorializzato, nel senso che la sua collocazione lo sottrae al radicamento entro i confini di un singolo ordinamento e alla presa dei poteri che quell'ordinamento è in grado di esercitare²⁷. La combinazione di questi due tratti restituisce con precisione la difficoltà che il caso Paragon pone al sindacato parlamentare, poiché il Comitato si trova a dover esercitare un controllo su un'attività il cui strumento tecnico è al tempo stesso di comprensione riservata e di localizzazione esterna, cosicché le prerogative di accertamento di cui esso dispone incontrano un limite che non deriva da una carenza normativa emendabile con l'ampliamento dei poteri d'indagine, ma dalla stessa struttura dello strumento su cui l'accertamento dovrebbe esercitarsi²⁸.

Un dato ulteriore merita di essere sottolineato, poiché segna la distanza tra la vicenda in esame e le forme tradizionali di condizionamento dell'attività di intelligence. Nelle ricostruzioni classiche il pericolo per il controllo democratico veniva individuato nella possibilità che poteri economici o eversivi orientassero surrettiziamente

di quegli abiti, sostituendovi la «tunica» larga e adattabile della governance, capace di coprire indifferentemente corpi pubblici e privati e di estendersi sino a legittimare percorsi decisionali di provenienza esclusivamente privata.

²⁷ I due tratti dell'opacità e della de-territorializzazione sono enucleati da M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, cit., rispettivamente là dove l'A. osserva che la leggibilità delle chiavi profonde che strutturano gli algoritmi «è riservata a pochi specialisti, intermediari indispensabili, che sono tuttavia dei soggetti privati e anonimi, al servizio di chi li retribuisce», cosicché tali sistemi «godono di un'aura di complessità, di impenetrabilità e di mistero» che «tende a renderli immuni da regolamentazioni e lontani da criteri di trasparenza democratica», e là dove rileva che la de-territorializzazione del potere privato implica «una perdita di residenzialità, ma anche un'accresciuta capacità di movimento e di dislocazione in luoghi diversi, che penalizza il potere politico e favorisce i soggetti privati specialmente economici».

²⁸ La distinzione tra un limite emendabile in via normativa e un limite radicato nella struttura stessa dello strumento riprende, adattandola al controllo parlamentare sull'intelligence, la considerazione per cui le norme derivanti da algoritmi «sono rigide e impenetrabili e non possono essere oggetto di interpretazione», così sfuggendo alle modalità consuete di gestione giuridica dei problemi: cfr. M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, cit.

l'azione degli apparati, secondo dinamiche di sottogoverno o di criptogoverno che la dottrina ha ricondotto alle promesse non mantenute della democrazia e, in particolare, alla mancata *debellatio* del potere invisibile da parte del potere visibile²⁹. In quelle dinamiche l'attività restava però nella disponibilità dell'apparato pubblico, e l'interferenza si collocava sul piano dell'indirizzo, cosicché il rimedio poteva ragionevolmente ricercarsi in un rafforzamento della trasparenza e degli strumenti di disoccultamento. Nel caso Paragon la configurazione è diversa, poiché non si tratta di un interesse privato che orienta dall'esterno un'attività che resta pubblica nel suo svolgimento materiale, ma di uno strumento operativo la cui titolarità e la cui gestione tecnica appartengono a un soggetto privato, con la conseguenza che una porzione del controllo sull'attività risiede presso chi lo strumento fornisce e amministra. Il potere privato non si limita qui a condizionare l'attività pubblica, ma ne costituisce in parte il presupposto tecnico, in una forma di compenetrazione che le categorie del controllo parlamentare, costruite sulla distinzione tra l'apparato che agisce e gli interessi che vorrebbero deviarne l'azione, faticano a intercettare³⁰.

²⁹ Il riferimento è alla nota lettura di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, 17 e 106 ss., ove tra le promesse non mantenute della democrazia figura la mancata *debellatio* del potere invisibile da parte del potere visibile, e ai fenomeni del «sottogoverno» e del «criptogoverno» che, affiancandosi al potere pubblico, ne minano le basi; nonché a ID., *Democrazia e segreto*, cit., 7 e 13.

³⁰ Sull'inadeguatezza delle tradizionali categorie del controllo democratico di fronte al ruolo assunto dai poteri privati in ambito tecnologico, dirimente la prospettiva offerta da C. PINELLI, *Decisione politica e dislocazione del potere*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e costituzione*, V-2023, 31 ss., il quale osserva come l'assunzione di un enorme potere economico e tecnologico da parte delle grandi piattaforme e dei conglomerati privati (veri e propri «nuovi sovrani») finisce per condizionare l'azione dei poteri pubblici «senza per ciò venire sottomessi a corrispondenti responsabilità», mettendo a repentaglio la classica dicotomia tra diritto pubblico e diritto privato.

La differenza tra il condizionamento esterno di un'attività che resta pubblica nel suo svolgimento e la compenetrazione tra potere pubblico e potere privato nella titolarità stessa dello strumento riflette la più generale osservazione, ricorrente nella letteratura sui poteri privati, per cui nel mondo contemporaneo è caduto lo steccato tra potere pubblico e potere privato, cosicché «l'economico diventa politico, mentre il politico si contamina di modalità economiche» e il mix pubblico-privato «non cessa di riprodursi»: così M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, cit., cap. I. Sulla trasformazione dei soggetti privati in veri e propri «poteri» che esercitano funzioni un tempo riservate all'autorità pubblica, con conseguente messa in discussione del nesso tra esercizio del potere democratico e tutela dei diritti di libertà, v. la ricostruzione, riferita al distinto

Emerge in questo scenario una tendenza che la riflessione costituzionalistica sulla sicurezza informatica ha già messo a fuoco, e che consiste in una esternalizzazione co-regolatoria e co-gestoria di funzioni un tempo interamente ascritte al potere pubblico, nella quale i privati concorrono in maniera crescente alla strutturazione della difesa digitale degli apparati pubblici tanto attraverso i processi di innovazione tecnologica quanto attraverso la messa a disposizione dei propri prodotti e del proprio patrimonio di competenze specialistiche³¹. Questa tendenza, che nel settore della cybersicurezza assume una fisionomia dichiarata e in certa misura fisiologica, poiché la stessa impossibilità di una modellazione infrastrutturale definita una volta per tutte in via legislativa impone di lasciare ai soggetti privati un margine di autonoma configurazione dei presidi di sicurezza³², nel settore dell'intelligence solleva interrogativi più delicati, giacché qui il coinvolgimento del privato attiene allo svolgimento stesso di un'attività che incide direttamente sulle libertà costituzionali dei soggetti sottoposti a sorveglianza. La delega tecnica al fornitore privato tocca il cuore dell'attività di intelligence nel punto in cui essa si fa più incisiva per la sfera dei diritti, cosicché la porzione di controllo che si colloca presso il privato è precisamente quella che investe le condizioni di esercizio del potere di intrusione nella vita delle persone.

La vicenda sollecita pertanto una riflessione che ecceda i confini della singola normativa e investa la relazione tra "sovranità informativa" dello Stato e dipendenza tecnologica dai fornitori privati, poiché è su questo terreno che si misura oggi l'effettività del controllo democratico. La categoria della sovranità digitale, elaborata dalla dottrina proprio per dare veste concettuale alla tenuta dei principi costituzionali di fronte all'incedere della logica del digitale, individua nella riaffermazione statale il presidio contro la cessione ai poteri privati del governo di funzioni essenziali, e coglie come questa riaffermazione passi tanto dal versante della permanenza sta-

ma contiguo terreno delle piattaforme, di G.E. VIGEVANI, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, 2/2025, spec. 249 ss.

³¹ A. VENANZONI, *L'ordine costituzionale della cybersecurity*, cit., p. 41.

³² Sull'impossibilità di una modellazione infrastrutturale «ossificata ex lege» e sulla conseguente necessità di operare caso per caso, segmento per segmento, lasciando ai soggetti privati un margine di autonoma configurazione dei presidi di sicurezza nel quadro generale dato dal potere pubblico secondo i paradigmi della *cybersecurity by design*, v. A. VENANZONI, *L'ordine costituzionale della cybersecurity*, cit., 47 ss.

tale sull'infrastruttura quanto dal controllo sui codici tecnici, sugli standard e sui protocolli che ne condizionano il funzionamento³³. Applicata al controllo parlamentare sull'intelligence, questa prospettiva suggerisce che l'effettività del sindacato non dipenda soltanto dall'ampiezza dei poteri formalmente attribuiti al Comitato, ma anche dalla misura in cui lo Stato conservi la disponibilità tecnica degli strumenti di cui l'intelligence si avvale, poiché un controllo che si eserciti su un'attività il cui strumento è collocato al di fuori della giurisdizione nazionale rischia di ridursi a un accertamento privo dell'oggetto principale sul quale dovrebbe appuntarsi. Il caso Paragon rende percepibile, in forma ancora circoscritta, uno scarto tra il perimetro entro cui il controllo è chiamato a operare e il perimetro entro cui esso è materialmente in grado di operare, e questo scarto costituisce la vulnerabilità strutturale che la vicenda porta alla luce³⁴. Il rilievo attiene, dunque, alla configurazione complessiva del sistema di controllo, il quale è stato pensato per un contesto in cui la disponibilità dello strumento operativo coincideva con la titolarità pubblica dell'attività, e che si trova oggi a confrontarsi con una dissociazione tra i due profili che ne mette alla prova le premesse. In questo senso la vicenda rivela la sopravvenuta parzialità del presupposto su cui quelle regole erano state costruite, e sollecita una riflessione sull'adeguatezza degli strumenti di controllo rispetto a un'attività di intelligence che si avvale in misura crescente di tecnologie di titolarità privata e di collocazione extra-nazionale³⁵.

³³ Per la nozione di sovranità digitale come «livello costituzionale dei principi e dei diritti fondamentali e della loro tenuta», da opporsi tanto a soggetti privati quanto ad attori pubblici ostili, e per il rilievo che essa passi tanto dalla permanenza statale sul versante infrastrutturale quanto dal controllo sui codici tecnici, sugli standard e sui protocolli, v. A. VENANZONI, *L'ordine costituzionale della cybersecurity*, cit.; nonché S. MANGIAMELI, *La sovranità digitale*, in *Diritti fondamentali*, 3/2023, 284, sul riconoscimento endiadico della sovranità digitale tra rete infrastrutturale e singolo ordinamento. Sul carattere storicamente mutevole della sovranità quale attributo costitutivo dello Stato moderno, che ne segue la traiettoria secondo la nota metafora della «parabola», A. MORRONE, *La sovranità*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 9.

³⁴ Lo scarto tra il perimetro entro cui il controllo è chiamato a operare e quello entro cui esso è materialmente in grado di operare costituisce il nucleo dell'argomento qui sviluppato e trova un antecedente concettuale nella distinzione tra la titolarità formale del potere di controllo e la sua effettività: sul punto, con riguardo alla difficoltà dei poteri territoriali di rendere effettive le proprie regole di fronte all'a-territorialità della rete, v. già le considerazioni di M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, cit., 168 ss.

Da queste brevi considerazioni non può discendere, come evidente, la proposta di un rimedio determinato, poiché la questione eccede quanto una singola vicenda e una singola normativa possano risolvere, e chiama in causa scelte di politica industriale e tecnologica che si collocano su un piano diverso da quello del controllo parlamentare in senso stretto. Ciò che questa ricostruzione sembra consentire di affermare, tuttavia, è che il presupposto sul quale il sistema di controllo democratico sull'intelligence è stato edificato, e cioè la coincidenza tra la titolarità pubblica dell'attività e la disponibilità pubblica dello strumento, non può più essere assunto come un dato scontato, e che l'effettività del sindacato parlamentare dipende oggi anche da fattori che si collocano al di fuori del perimetro tradizionale del controllo, e che attengono alla misura in cui lo Stato conservi la padronanza tecnica degli strumenti di cui l'intelligence si avvale³⁶.

Abstract

Il contributo analizza il caso Paragon quale occasione per verificare l'adeguatezza del sistema di controllo parlamentare sull'attività di *intelligence*. Muovendo da una breve ricostruzione dei poteri del COPASIR e della loro evoluzione normativa e giurisprudenziale, il lavoro evidenzia come il crescente ricorso a tecnologie sviluppate e gestite da soggetti privati introduca un limite strutturale all'effettività del sindacato parlamentare. La riflessione conduce così al tema della sovranità digitale, intesa quale presupposto della concreta controllabilità democratica dell'attività di *intelligence*.

The article examines the Paragon case as a lens through which to assess the adequacy of parliamentary oversight of intelligence activities. Af-

³⁵ La sopravvenuta parzialità del presupposto normativo, distinta dal difetto di applicazione delle regole vigenti, riflette la peculiare condizione di una disciplina, quella sul controllo parlamentare sui servizi, che per la sua parte più risalente esprime una sensibilità formatasi in un contesto tecnologico distante da quello attuale. Sul carattere datato di talune categorie del controllo di fronte alle trasformazioni tecnologiche e sull'esigenza di anticipare la protezione dei beni costituzionali rispetto alla produzione delle applicazioni tecnologiche, interiorizzando i valori costituzionali nella stessa progettazione delle macchine, v. A. SIMONCINI, S. SUWEIS, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1/2019, 103.

³⁶ Sul punto P. PERULLI, *Nel 2050. Passaggio al nuovo mondo*, Bologna, Il Mulino, 2021, 79.

ter reconstructing the powers of COPASIR and their legislative and constitutional development, it argues that the increasing reliance on technologies developed and controlled by foreign private actors introduces a structural limit to the effectiveness of democratic oversight. The analysis ultimately frames digital sovereignty as a prerequisite for effective parliamentary control over intelligence activities.

Parole chiave

Controllo parlamentare, Intelligence, COPASIR, Poteri privati. Sovranità digitale

Parliamentary control, Intelligence, COPASIR, Private powers, Digital sovereignty

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA E CONTABILE

SEZIONE PRIMA

Consiglio di Stato e TAR

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 24 giugno 2026, n. 5072; Pres. O. Forlenza, Est. Menichelli; X.X. e altri (avv. A. Casaletto) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Esercito – Indennità da incursore – Personale in servizio presso organismi esteri in possesso del brevetto di incursore – Non spettanza (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1808; l. 23 marzo 1983, n. 78, art. 9; d.P.R. 11 settembre 2007, n. 171, art. 6)

L'indennità da incursore non spetta al personale dell'Esercito in possesso del relativo brevetto che presta servizio presso organismi internazionali esteri e non presso reparti, strutture di comando e posizioni organiche di Forze speciali, puntualmente individuati con determinazioni del Capo di Stato maggiore della difesa, né può rilevare la diversa errata applicazione fatta da altra Forza armata. (1)

(omissis)

FATTO

1. I ricorrenti in epigrafe, militari a suo tempo assegnati e in servizio presso organismi internazionali (*Nato Rapid Deployable Corps, U.S. Army Special Operation Command, Nato Special Operations Head Quarters* e altri), sono in possesso del brevetto da “Incursore”, conseguito presso il reparto Forze speciali dell'Esercito Italiano, 9° Reggimento d'Assalto Paracadutisti “Col Moschin”.

Nella qualità di “incursori” dell'Esercito Italiano essi rivendicano il diritto di ricevere una diaria economica supplementare denominata “in-

dennità da incursore”, prevista dal combinato disposto degli artt. 9, comma 2, della legge 23 marzo 1983, n. 78 e 6, commi 5 e 6, del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 171, a prescindere dal loro impiego in Italia o all'estero.

A partire dal mese di aprile 2015, singolarmente e in tempi diversi, i citati militari ricevevano dall'ufficio amministrazione dello Stato maggiore dell'Esercito un provvedimento con il quale veniva loro sospesa cautelativamente l'indennità in discorso, poiché impiegati presso organismi Internazionali all'estero, in attesa delle determinazioni di un tavolo tecnico che avrebbe dovuto stabilire se *“l'indennità da incursore è compatibile con le indennità che si percepiscono per l'impiego all'estero”*.

Quindi, dopo una prima nota interlocutoria del 20 gennaio 2017, con atto prot. n. M_D GMIL REG2017 0336072 in data 29 maggio 2017 della Direzione generale per il personale militare del Ministero della difesa, l'indennità richiesta veniva negata con la seguente motivazione: *“...si conferma l'incompatibilità dei trattamenti economici accessori con il trattamento estero per il personale assegnato all'estero in base all'art. 1808 del Codice dell'Ordinamento Militare - COM (già legge 642/1961)”*.

Conseguentemente, a partire dal mese di luglio 2016, il Ministero Difesa avviava le azioni di recupero delle somme già versate a titolo di indennità di “incursore”, considerandole indebitamente corrisposte.

(omissis)

5. Il Tribunale, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il gravame, compensando le spese.

5.1. In particolare il T.a.r.:

– ha distinto, sulla base dell'art. 9, comma 2, della legge n. 78/1993, tra *indennità ordinaria o continuativa* e *indennità occasionale o saltuaria*, indicando i differenti presupposti e scopi applicativi;

– ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale che si è venuto formando sulla disciplina in discorso, secondo la quale non è sufficiente l'effettivo esercizio dell'attività in questione *“comunque ed ovunque prestata, ma occorre che essa sia svolta dal militare incardinato nella struttura che l'Amministrazione ha individuato come strumento operativo per lo specifico compito”*;

– ha ricordato il d.P.R. 11.9.2007, n. 171 che prevede che, per avere diritto all'indennità di cui all'art. 9, comma 2, i militari che abbiano conseguito il prescritto brevetto da incursore siano anche in servizio presso reparti (o strutture di comando o posizioni organiche) delle Forze speciali, che siano stati individuati mediante specifici atti del capo di Stato maggiore della difesa;

– ha indicato che l’Amministrazione resistente ha comprovato – e, invero, parte ricorrente ha ammesso – che nessuno dei militari ricorrenti prestava servizio presso uno dei suddetti organismi, dal momento che gli stessi erano operativi presso organismi ubicati all’estero;

– ha ritenuto che il riconoscimento dell’indennità *de qua* non possa prescindere dal “*formale inquadramento*” del militare in uno dei reparti/comandi/reggimenti in questione (Comando Interforze COFS; il 9° Reggimento par. ass. “Col Moschin” E.I.; il Gruppo Operativo Incursori della Marina Militare; il Reparto Incursori di Furbara dell’Aeronautica Militare) e da ciò consegue che il mancato “*formale inquadramento*” dei militari ricorrenti nell’ambito di uno di essi li priva di un essenziale requisito per poter ambire all’indennità di cui all’art. 9, comma 2, legge n. 78 del 1983.

(*omissis*)

DIRITTO

10. L’appello, per le ragioni di cui *infra*, è infondato.

(*omissis*)

12. Passando all’esame del merito, giova preliminarmente enucleare l’esatta portata del *thema decidendum* che nel caso di specie è costituito dal riconoscimento, al personale militare in possesso del brevetto di “incursore”, della “indennità da incursore” – di cui agli artt. 9, comma 2, della legge 23 marzo 1983, n. 78, 6, commi 5 e 6, del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 171, 9 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2009, n. 52 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 2022, n. 56 – anche qualora impiegato all’estero presso organismi internazionali, con la conseguente cumulabilità con l’assegno di lungo servizio all’estero, l’indennità speciale e il rimborso delle spese previsti dall’art. 1808 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il “Codice dell’ordinamento militare” (di seguito c.m.).

A tale fine, parte appellante, dopo avere affermato che “*Contrariamente a quanto stabilito dal Giudice di prime cure [...] non occorre la previa individuazione, mediante specifici atti, da parte del Capo di Stato Maggiore della Difesa, presso determinati organismi, atteso che, a differenza di quanto omissis dallo stesso TAR del Lazio, l’art. 6, comma 6, del D.P.R. 171/2007 stabilisce espressamente che: “... il personale dell’Esercito, della Marina e dell’Aeronautica, in possesso del brevetto di incursore, mantiene il trattamento di cui all’art. 9, comma 2, della Legge 23 marzo 1983, n. 78, anche se impiegato per le finalità delle Forze Speciali ed in operazioni/esercitazioni che richiedono l’espletamento delle attività tipiche del personale incursore,*

presso altri comandi ed unità operative delle Forze armate nonché presso altre amministrazioni...”. “, asserisce come motivo di censura il fatto che “il TAR Lazio, con la decisione impugnata, ha omesso ogni pronunciamento rispetto all’eccepito vizio dei provvedimenti impugnati concretantesi, nel frattempo, in una vera e propria disparità di trattamento avuto riguardo al trattamento economico riconosciuto agli istruttori di volo dell’Aeronautica, ai sensi dell’art. 13, comma 5, della L. 78/83.”. La doglianza è priva di pregio.

Premesso che la gravata sentenza ha argomentato in modo completo – sia pure sinteticamente come richiesto dagli artt. 3 e 88 comma 2, lett. c) c.p.a. – su tutte le doglianze articolate in prime cure e che il difetto, la carenza e l’illogicità della motivazione sono meramente evocati nel gravame senza tuttavia essere sorretti da alcuna adeguata dimostrazione, l’argomento utilizzato per contestare il piano disposto normativo e la conseguente e corretta statuizione del Tribunale è nella sostanza quello di ricondurre il servizio prestato all’estero dai militari in possesso del brevetto di incursori, e come tali rientranti nelle Forze speciali, nell’espressione “*presso altri comandi ed unità operative delle Forze armate nonché presso altre amministrazioni...*”, senza tuttavia provare l’erroneità della sentenza impugnata. Questa infatti si è correttamente incentrata sulla necessità dell’espressa individuazione, da parte dell’amministrazione della difesa, dei Reparti servendo nei quali spetta l’indennità in parola. Nel caso di specie vi rientrano il Comando Interforze COFS, il 9° Reggimento par. ass. “Col Moschin” E.I., il Gruppo Operativo Incursori della Marina Militare, il Reparto Incursori di Furbara dell’Aeronautica Militare, tutti “reparti dedicati” delle Forze armate italiane che di certo non possono essere ricondotti a organismi internazionali, sia pure con caratterizzazione militare. Nel caso di specie l’indennità è quindi negata sulla base dell’oggettiva insussistenza del requisito costituito dall’espressa individuazione dei Reparti da parte dell’amministrazione e non di un “*automatismo astratto*”.

In tal senso, con riferimento ai presupposti per l’erogazione dell’indennità supplementare di cui all’art. 9, comma 2, della legge n. 78/1983, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che, ai fini della spettanza dell’indennità in questione, non è sufficiente l’effettivo esercizio dell’attività, ma occorre che essa sia svolta dal militare incardinato nella struttura che l’amministrazione ha individuato come strumento operativo per lo specifico compito. Il riconoscimento di tale indennità, volta a remunerare particolari condizioni di disagio e rischio operativo a cui è esposto il personale di Forze speciali, è dalla legge subordinato al duplice requisito del possesso del brevetto militare di incursore e del servizio, prestato in qualità di operatore di Forze speciali, presso reparti, strutture di comando e posizioni organiche di tali Forze, puntualmente individuati con determi-

nazioni del Capo di Stato maggiore della difesa in conformità, oltre che alla lettera, anche alla *ratio* della previsione normativa (Cons. Stato, sez. II, n. 865 del 2022; sez. IV, n. 4713 del 2018; CGARS 19.10.2020 n. 941 del 2020).

Ciò posto, in ordine alla richiesta cumulabilità dell'indennità di cui al caso di specie con l'assegno di lungo servizio e con l'indennità speciale previsti dall'art. 1808, comma 1, c.m. si segnala che questi ultimi, ai sensi del successivo comma 2 *“hanno natura accessoria e sono erogati per compensare disagi e rischi collegati all'impiego, obblighi di reperibilità e disponibilità ad orari disagiati, nonché in sostituzione dei compensi per il lavoro straordinario.”*, rivestendo quindi carattere omnicomprensivo di qualsiasi indennità eventualmente erogata in Italia al personale militare, tra cui quella di incursore che comunque non può considerarsi un assegno a carattere fisso e continuativo, perché, spetta solo in caso (e per il tempo) di assegnazione ai reparti indicati dalla disposizione medesima o ai reparti e per le finalità previste dal d.P.R. n. 56 del 2022 (Cons. Stato, sez. IV, n. 934 del 2020). Ne discende che, come condivisibilmente già affermato da questo Consiglio, *“L'attribuzione della richiesta indennità supplementare, dunque, si tradurrebbe in una inammissibile iniusta locupletatio in favore dei militari ricorrenti, già retribuiti per i disagi connessi allo svolgimento della missione all'estero dagli emolumenti previsti dal più volte menzionato art. 1808”* (Cons. Stato, parere, sez. I, n. 980 del 2023).

Neppure predicabile è poi la censura relativa alla *“disparità di trattamento avuto riguardo al trattamento economico riconosciuto agli istruttori di volo dell'Aeronautica, ai sensi dell'art. 13, comma 5, della L. 78/83”*.

Premesso il principio generale ampiamente consolidato secondo il quale l'interessato non può invocare l'errore (eventualmente) commesso dall'amministrazione a favore di altri o comunque in altri contesti a proprio vantaggio per ottenere che il medesimo errore venga nuovamente compiuto in suo favore (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, n. 2667 del 2026, n. 7889 del 2025 e n. 553 del 2025) e che *“l'eventuale applicazione errata della normativa da parte di altre amministrazioni non fonda il vizio di disparità di trattamento, che, per sua natura, richiede che il trattamento migliore riservato ai dipendenti di tali altre amministrazioni sia conforme a legge”* (Cons. Stato, parere, sez. I, n. 980 del 2023 cit; sez. IV, n. 934 del 2020 cit.), l'evocato parere del 1° giugno 2023 di PERSOMIL, proprio per la sua natura, fornisce una mera indicazione e non provvedimento vincolante. Prova ne è che, come riconosciuto dagli stessi appellanti (p. 18 del ricorso), *“...l'unica Forza Armata che ha seguito il ragionamento dettato da PERSOMIL è lo Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare, il quale, per il personale abilitato quale istruttore di volo, ha statuito la compatibilità tra gli emolumenti ex art. 1808 C.O.M. e con l'indennità supplementare ex*

art. 13 L. 78/1983”. È quindi evidente che, in disparte il fatto che la stessa Aeronautica militare ha limitato tale riconoscimento al solo “*personale abilitato quale istruttore di volo*”, qualora tale nota ministeriale avesse avuto carattere vincolante e non meramente orientativo gli Stati maggiori delle altre Forze armate avrebbero avuto l’obbligo di conformarvisi, circostanza, questa, di fatto non realizzata.

(*omissis*)

13. Per queste ragioni l’appello dev’essere respinto, con salvezza della sentenza impugnata.

14. La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione tra le parti delle spese di lite del presente grado di giudizio.

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, oltre alla sentenza confermata, TAR Lazio, Sez. I-*bis*, 12 marzo 2024, n. 4995, cfr.: C. Stato, Sez. I, parere 3 luglio 2023, n. 980; C. Stato, Sez. II, 7 febbraio 2022, n. 865; CGARS, 19 ottobre 2020, n. 941; C. Stato, Sez. IV, 3 luglio 2018, n. 4713 e 4704; *id.*, Sez. IV, 6 giugno 2008, n. 2701.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 11 maggio 2026, n. 3676; Pres. F. Taormina, Est. Menichelli; X.X. (avv. A. Pucci, A. Mariani, G. Catarinacci) c. Min. Econ. Fin. (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Guardia di Finanza – Possesso di materiale pedo-pornografico -Archiviazione per prescrizione – Procedimento disciplinare – Termini – Valutabilità degli atti penali – Rimozione – Sanzione disciplinare proporzionata (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1392; d. l. 17 marzo 2020, n. 18, art. 103; c.p.p., art. 653)

L’archiviazione della notizia di reato per intervenuta prescrizione non preclude l’avvio del procedimento disciplinare nei confronti del finanziere inquisito per possesso di materiale pedo pornografico, nel quale l’amministrazione può legittimamente utilizzare gli elementi probatori raccolti dal pubblico ministero, comprese le intercettazioni telefoniche (se legittime all’origine), ma ha l’obbligo di procedere ad una autonoma e attenta rivalutazione degli elementi acquisiti. (1)

(*omissis*)

FATTO E DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

a) dalla determinazione prot. n. 479626 dell'11 novembre 2020 con cui è stata irrogata la sanzione disciplinare della perdita del grado per rimozione, con contestuale iscrizione nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano senza alcun grado, a decorrere ai soli fini giuridici dal 6 luglio 2020, data di collocamento in congedo assoluto, intendendosi così modificata la causa di cessazione dal servizio;

(*omissis*)

2. Alla luce della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi delle parti e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, i tratti salienti della vicenda fattuale sono, in sintesi, i seguenti:

a) il 28 e 29 luglio 2010 la madre di una ragazza quindicenne sporgeva denuncia-querela presso la Questura di Oristano, esponendo che la figlia aveva intrattenuto conversazioni sul social network Facebook con tale X.X., il quale aveva pubblicato sul proprio profilo personale fotografie di bambine ritratte in atteggiamenti pornografici o, comunque, nude;

b) gli accertamenti esperiti, su delega della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, dal Compartimento della Polizia postale e delle comunicazioni della Sardegna, sede compartimentale di Cagliari, consentivano di appurare che l'account a nome X.X. risultava associato all'indirizzo di posta elettronica in uso a X.X. finanziere in servizio presso la compagnia di Formia e già oggetto di molteplici segnalazioni, per analoghe fattispecie, tutte collegate al suddetto profilo Facebook contenente immagini di stampo pedopornografico – collegato all'utenza telefonica utilizzata dal medesimo per le connessioni, tra l'altro, al social network Facebook;

c) le diverse perquisizioni operate in data 11 gennaio 2012 presso il domicilio e la residenza, oltre l'autovettura, il ciclomotore e l'armadietto metallico nel reparto di appartenenza dell'indagato consentivano di rinvenire alcuni supporti informatici contenenti immagini di minori nudi e in atteggiamenti pornografici;

d) in seguito ad alcuni trasferimenti per competenza territoriale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli instaurava un procedimento penale per i reati di cui agli artt. 81, comma 2, 600-ter, comma 3, e 600-quater, comma 1, c.p.;

e) in data 1° aprile 2019 il Tribunale di Santa Maria Capua Venere, con la sentenza n. – *omissis* –, condannava il finanziere per detenzione di materiale pedopornografico "...a mesi 8 di reclusione ed euro 2000,00 di multa (...) la confisca dell'hard disk...", irrogando altresì "...la pena ac-

cessoria dell'interdizione perpetua da qualsiasi incarico nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché di ogni ufficio o servizio in istituzioni o strutture pubbliche o private frequentate prevalentemente da minori...”, al contempo dichiarando di non doversi procedere per il reato di cui agli artt. 81 e 600-ter, co. 3, c.p., in quanto estinto per intervenuta prescrizione. A seguito di impugnazione, la Corte di Appello di Napoli, con la sentenza n. – *omissis* –, dichiarava di non doversi procedere nei confronti del X.X. in ordine al reato a lui ascritto per intervenuta prescrizione;

f) sempre nei confronti del – *omissis* –, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma – a seguito della sentenza n. 31/2018 con la quale il Tribunale di Cassino aveva dichiarato la propria incompetenza – instaurava un procedimento penale per i reati di cui agli artt. 81, comma 2, 600-ter, comma 3, e 600-quater, comma 1, c. p. che si concludeva con la sentenza n. 1485/19 con la quale il Tribunale di Roma dichiarava il “...non luogo a procedere (...) per essere i reati estinti per prescrizione...”;

g) in data 12 marzo 2020 il comandante interregionale dell'Italia centrale della Guardia di finanza, con foglio n. 123397/1395, ordinava un'inchiesta formale nei confronti dell'appuntato scelto – *omissis* – in conseguenza della quale il 19 marzo 2020 l'ufficiale inquirente formulava contestazione degli addebiti, notificata all'interessato in data 23 marzo 2020;

h) il comandante regionale Lazio della Guardia di finanza comunicava all'ufficiale inquirente, rispettivamente con note del 23 marzo 2020 e 14 aprile 2020, che ai sensi dell'art. 103, comma 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 che i termini dell'accertamento amministrativo venivano sospesi fino al 15 aprile 2020, e che gli stessi venivano prorogati fino al 15 maggio 2020, ai sensi dell'art. 37 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23. I due provvedimenti venivano notificati al - X.X. in data 24 marzo 2020 e 23 aprile 2020;

i) con foglio n. 209365/1395 del 18 maggio 2020 l'ufficiale inquirente comunicava al – *omissis* – la riapertura dell'inchiesta formale a suo carico;

(*omissis*)

14. L'appello, per le ragioni di cui *infra*, è da reputare infondato, con salvezza degli atti impugnati.

15. Appare ora necessario valutare partitamente i profili di censura avanzati dal ricorrente nel primo grado di giudizio.

15.1. Con il primo motivo si censura la mancata chiarezza della sentenza gravata in ordine a quale ufficio abbia ricevuto la sentenza penale, al

fine di far partire il computo dei termini previsti dall'art. 1392 c.o.m. La censura non è meritevole di pregio.

Premesso che l'impugnata sentenza ha argomentato in modo completo – sia pure sinteticamente come richiesto dagli artt. 3 e 88 comma 2, lett. c) c.p.a. – su tutte le doglianze articolate in prime cure, dalla documentazione in atti si evince che la citata sentenza del Tribunale di Roma n. – *omissis* –, divenuta irrevocabile il 17 settembre 2019, è stata acquisita dall'amministrazione, unitamente al fascicolo processuale, in data 7 gennaio 2020. Su tale base il 19 luglio 2020 l'ufficiale inquirente ha proceduto alla contestazione degli addebiti, notificata al X.X. il 23 luglio 2020, così avviando nei suoi confronti il procedimento disciplinare che si è concluso in data 11 novembre 2020 con il gravato provvedimento di perdita del grado per rimozione.

Ciò posto, in considerazione dell'obbligo sopravvenuto di non considerare, ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, il periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 maggio 2020 (ai sensi dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020, e dell'art. 37, comma 1, del decreto-legge n. 23/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 40/2020), in ragione della pandemia da Covid-19, non vi è stata violazione né del termine di 90 giorni, né di quello di 270 giorni, rispettivamente previsti dai commi 1 e 3 dell'art. 1392 c.m. Di tale circostanza, del resto, l'appuntato scelto X.X. ha avuto piena contezza per effetto sia delle notifiche, a lui effettuate in data 24 marzo 2020 e 23 aprile 2020, delle note del 23 marzo 2020 e 14 aprile 2020 con le quali il comandante regionale Lazio comunicava all'ufficiale inquirente la sospensione *ex lege* dei termini dell'accertamento amministrativo, sia della conoscenza, avvenuta il 21 maggio 2020, della riapertura dell'inchiesta formale a suo carico di cui alla nota prot. n. 209365/1395 del 18 maggio 2020.

15.2. Neppure predicabile risulta la censura secondo cui la “*sanzione disciplinare è stata fondata esclusivamente sui risultati dell'indagine della Procura di Cagliari, che non è stata minimamente messa in dubbio*”.

L'art. 653, comma 1, c.p.p., sotto la rubrica «*Efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare*», sancisce che “*La sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso*”.

Secondo la condivisa giurisprudenza amministrativa, che fa leva sul tenore letterale dell'art. 653 c.p.p., per escludere la sussistenza dei fatti assunti a fondamento del procedimento disciplinare occorre un giudicato assolutorio circa l'insussistenza di quel medesimo fatto o della mancata commissione dello stesso da parte del dipendente pubblico; la predetta norma infatti è ostativa ad una diversa valutazione dei fatti in senso disciplinare da parte dell'amministrazione soltanto quando, in sede penale, abbia avuto luogo un pieno accertamento di insussistenza della condotta ascritta con proscioglimento con formula piena, e cioè quando la sentenza, valutando come inesistenti i profili fattuali o la fattispecie soggettiva dell'illecito, recida alla base ogni possibile ulteriore utilizzazione degli elementi così valutati (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. II, n. 2614 del 2026 e n. 1523 del 2026).

Per costante giurisprudenza, inoltre, il giudizio disciplinare non è neppure vincolato dalle valutazioni extra penali effettuate in sede penale, giacché il giudizio penale e quello disciplinare sono autonomi fra loro ed operanti su piani diversi, fermo restando, quindi, che lo stesso fatto imputabile all'inquisito può essere giudicato lecito dal punto di vista penale ed illecito sotto l'aspetto disciplinare (*ex plurimis*: Cons. Stato, sez. II, n. 1523 del 2026 cit.; sez. IV, n. 2643 del 2011).

Nel caso di specie, la sentenza emessa in sede di giudizio penale ha disposto il non luogo a procedere per essere i reati estinti per prescrizione, circostanza questa che quindi non comporta un divieto assoluto di valutazione in sede disciplinare del fatto storico. Infatti secondo un consolidato orientamento della sezione che il collegio condivide e dal quale non vi è ragione per discostarsi, è legittima la sanzione disciplinare di stato inflitta ad un militare anche in presenza di un decreto di archiviazione della notizia di reato per prescrizione, allorquando l'amministrazione abbia tenuto conto degli elementi di prova acquisiti in sede penale (nella specie, del contenuto di intercettazioni telefoniche legittime) che abbiano costituito oggetto di attenta rivalutazione nell'ambito del procedimento disciplinare e sia stato assicurato il contraddittorio dell'interessato. L'archiviazione della notizia di reato per intervenuta prescrizione non preclude l'avvio del procedimento disciplinare. L'amministrazione può legittimamente utilizzare il materiale probatorio raccolto dal pubblico ministero, comprese le intercettazioni telefoniche (se legittime all'origine), ma ha l'obbligo di procedere a una autonoma e attenta rivalutazione degli elementi acquisiti. Nel rapporto tra procedimento penale e disciplinare, l'efficacia vincolante del giudicato penale è configurabile solo allorché la sussistenza dei reati contestati sia stata esclusa ai sensi dell'art. 530, comma 1, c.p.p., vale a dire quando all'esito del dibattimento è stata raggiunta la prova positiva dell'insussistenza dei fatti o della loro non attribuibilità all'imputato, ma

non nel caso di sentenza assolutoria per insufficienza di prove ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p. (C. Stato, sez. II, n. 2614 del 2026 cit.).

Calando tali coordinate ermeneutiche nel caso di specie, dalla piana lettura della documentazione in atti si evince che nei confronti del X.X. la sanzione espulsiva di stato è stata irrogata solo in seguito ad autonomi accertamenti operati dall'amministrazione, anche alla luce delle plurime discolpe prodotte dal finanziere sia personalmente, sia per il tramite dei suoi difensori, con ciò escludendosi ogni eventuale forma di adeguamento alle valutazioni precedentemente operate dall'ufficio della pubblica accusa di Cagliari.

15.3. Non meritevole di favorevole apprezzamento è infine la doglianza, evidenziata con il terzo motivo, relativa a una sostanziale carenza di attività istruttoria in sede disciplinare.

In disparte di quanto già affermato in ordine alla seconda censura, fino dalla contestazione degli addebiti, non vi è stata alcuna omissione o insufficienza istruttoria, essendo stato il militare invitato a prendere visione degli atti, ottenendone copia autentica, chiedere l'acquisizione di documenti e l'escussione di testi a discarico, l'espletamento di indagini, nonché produrre – come dallo stesso puntualmente fatto – le relative argomentazioni difensive che hanno costituito oggetto di attenta e puntuale valutazione da parte sia dell'ufficiale inquirente che della commissione di disciplina.

La puntuale contestazione degli addebiti – da ritenere “*idonea alla finalità per la quale è preordinata se, mediante precisi riferimenti a un'azione o omissione e con espressa dichiarazione che è effettuata a titolo disciplinare, consenta all'interessato l'esatta individuazione del fatto addebitatogli, al fine di garantire ogni possibile discolpa*” (Cons. Stato, sez. I pareri n. 737 del 2024 e n. 564 del 2024, che richiama sez. IV, 28 dicembre 2005, n. 7460) – si è dimostrata adeguata alla suddetta finalità, consentendo all'incolpato il pieno esercizio del diritto di difesa sia personalmente che per il tramite dei suoi difensori.

Ne discende che l'amministrazione, nell'ambito dell'inchiesta formale, i cui esiti sono poi stati sottoposti all'autonomo vaglio della commissione di disciplina, ha ripercorso in modo analitico e puntuale i diversi profili fattuali e le risultanze istruttorie, obiettivamente e contestualmente considerate, e il complesso di tali elementi ha contribuito in modo preciso e concordante a delineare un quadro di riferimento comportamentale che, a conclusione di un articolato procedimento condotto nel pieno rispetto della normativa di settore, è stato ritenuto contrario ai doveri di fedeltà, lealtà e rettitudine assunti con il giuramento prestato e propri degli appartenenti al Corpo della Guardia di finanza, con ciò ledendone gravemente l'immagine e il prestigio.

16. Ne è disceso, in definitiva, il rispetto da parte dell'amministrazione resistente di un preciso *iter* valutativo, immune da censure metodologiche e di *vulnus* al protocollo amministrativo, normativamente prestabilito.

17. Tanto premesso, l'appello deve essere respinto, con salvezza degli atti impugnati.

18. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, cfr.: C. Stato, Sez. II, 18 maggio 2026, n. 3907 (in un caso di contiguità compiacente con ambienti mafiosi a fini elettorali); *id.*, 30 marzo 2026, n. 2614; *id.*, 25 febbraio 2026, n. 1523; *id.*, 15 marzo 2024, n. 2509; *id.*, 3 ottobre 2023, n. 8814.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 5 maggio 2026, n. 3517; Pres. F. Taormina, Est. Addresso; X.X. (avv. S. Monti, Parente Zamparelli) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Carabinieri – Resistenza ad addetto alla sicurezza di un centro commerciale – Procedimento disciplinare di corpo per comportamento improprio – Successiva condanna penale per rapina impropria – Nuovo procedimento disciplinare – Sospensione di 10 mesi dal servizio – *Ne bis in idem* – Insussistenza (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1393; c.p.p., art. 653; Cost., art. 2, 3, 24, 25, 27; Conv. CEDU, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., art. 50)

Non incorre nel divieto di ne bis in idem il procedimento disciplinare promosso nei confronti di un carabiniere scelto per sottrazione di merce da un centro commerciale, sanzionato con 10 mesi di sospensione, promosso a seguito di condanna penale definitiva per rapina impropria, intervenuta dopo un primo procedimento disciplinare di corpo per resistenza ad addetto alla sicurezza dell'esercizio commerciale. (1)

(*omissis*)

FATTO E DIRITTO

1. L'oggetto è giudizio è il provvedimento del Comando generale dell'Arma dei carabinieri del 27 agosto 2018 con cui è stata inflitta al carabiniere scelto X.X. la sanzione disciplinare di stato della sospensione dal servizio per mesi dieci.

2. I fatti rilevanti al fine del decidere, come emergenti dalla documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e dalle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, sono i seguenti.

2.1. In data 11 febbraio del 2011 il militare, che all'epoca dei fatti prestava servizio presso la Stazione CC di Venezia San Marco, veniva fermato dal personale di vigilanza di un centro commerciale in quanto ritenuto responsabile della sottrazione di una custodia e di una pellicola protettiva per cellulare.

2.2. L'interessato, nel tentativo di divincolarsi, colpiva con una testata un vigilante, ferendolo al sopracciglio, e si allontanava dalla struttura di vendita.

2.3. A seguito dell'episodio, con atto del 19 giugno 2011, preceduto dalla contestazione degli addebiti del 15 marzo 2011, veniva inflitta al X.X. la sanzione di corpo di sette giorni di consegna semplice per violazione degli articoli 713, 717 e 732 del d.P.R. n. 90 del 2010 con la seguente motivazione: «sottoposto a controllo dal personale di vigilanza all'interno di un centro commerciale, in attesa dell'arrivo delle forze dell'ordine, si allontanava dopo aver colpito con una testata al volto un addetto alla sicurezza, assumendo un contegno scarsamente responsabile e non consono alla figura di carabiniere, e causando, con tale comportamento, nocumento al prestigio personale e dell'istituzione».

2.4. Dall'episodio in questione scaturiva anche un procedimento penale che si concludeva con la condanna del militare, con sentenza del Tribunale di Venezia n. – *omissis* – del 28 giugno 2012, confermata dalla Corte d'appello di Venezia con sentenza n. 394 del 4 febbraio 2016, alla pena di mesi 11 di reclusione e ad euro 200,00 di multa per rapina impropria e lesioni.

2.5. La Corte di cassazione, con sentenza del 9 maggio 2017, dichiarava inammissibile il ricorso proposto dal – *omissis* –, determinando il passaggio in giudicato della sentenza della Corte d'appello.

2.6. Acquisiti gli atti del procedimento penale (nota del Comando provinciale di Venezia del 4 dicembre 2017), l'amministrazione avviava a carico del militare il procedimento disciplinare di stato con atto di contestazione degli addebiti del 4 gennaio 2018.

2.7. Con la determina del Comandante generale dell'Arma del 27 agosto 2018 veniva inflitta all'incolpato la sanzione disciplinare di stato della sospensione per mesi dieci in quanto il comportamento tenuto -consistente nei delitti di rapina impropria e di lesioni personali, come accertati dal giudice penale- veniva ritenuto «gravemente lesivo del prestigio personale e dell'Istituzione innanzi ai soggetti pubblici e privati a qualunque titolo venuti a conoscenza della vicenda, in palese violazione dei doveri attinenti al proprio status e al giuramento prestato».

3. Con ricorso di primo grado il militare chiedeva l'annullamento del provvedimento sopra indicato, articolando i seguenti motivi di gravame:

(*omissis*)

8. L'appello è infondato.

9. Come chiarito dalla Corte costituzionale, ai fini della configurabilità del c.d. *bis in idem*, l'identità del fatto sussiste quando vi sia corrispondenza storico-naturalistica nella configurazione dell'illecito, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi (condotta, evento, nesso causale) e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona (sent. 200 del 2016).

10. La Corte di cassazione ha più volte statuito che l'*idem factum* è ravvisabile, alla luce della giurisprudenza della Cedu e di quella della Corte di giustizia, nel caso di identici fatti materiali o in quello di fatti sostanzialmente identici per circostanze connesse da inscindibile legame sotto il profilo spazio-temporale, dovendosi escludere, invece, l'identità nel differente caso in cui dalla medesima condotta dell'agente siano derivati eventi naturalisticamente diversi (Cass. penale, sez. IV, 9 maggio 2024, n. 30615, sez. V, 25 ottobre 2021, n. 1363; VI, 23 maggio 2024, n. 33856).

11. Se l'*idem factum* va escluso nel caso in cui una medesima condotta abbia cagionato, sul piano naturalistico, eventi diversi, esso deve essere, a maggior ragione, escluso nel caso di condotte diverse ed accomunate da un solo segmento di azione, non idoneo a determinarne l'identificazione e sovrapposizione né sul piano materiale né sul piano giuridico con riguardo al loro disvalore disciplinare, oltre che penale.

12. Le sanzioni disciplinari inflitte all'appellante hanno ad oggetto fatti diversi.

13. La sanzione disciplinare di corpo riguarda una condotta così descritta: «sottoposto a controllo dal personale di vigilanza all'interno di un centro commerciale, in attesa dell'arrivo delle forze dell'ordine, si allontanava dopo aver colpito con una testata al volto un addetto alla sicurezza».

La condotta sanzionata consiste, quindi, in una resistenza ai danni dell'addetto alla vigilanza.

14. Non risulta contestata anche la condotta di sottrazione della merce poiché in sede di istruttoria disciplinare erano state accolte le giustificazioni dell'interessato, il quale aveva dichiarato «di non avere compiuto quanto addebitatogli dal personale di sicurezza e di non aver mai avuto l'intenzione di sottrarsi al controllo, non avendo nulla da nascondere».

15. In considerazione di quanto dichiarato dall'incolpato e di quanto constatato dallo stesso responsabile del procedimento (intervenuto, tuttavia, sul posto solo dopo i fatti), il comportamento veniva punito con sette giorni di consegna semplice poiché ritenuto "poco responsabile e non confacente allo status di militare" (esame posizione disciplinare del 13 giugno 2021 a firma del Comandante della Compagnia di Mestre).

16. La sanzione disciplinare di stato riguarda, invece, una condotta diversa e più grave, consistente: *a*) in una rapina impropria (reato complesso di pura condotta costituito dalla sottrazione di merce dagli scaffali del centro commerciale e della successiva violenza contro l'addetto alla vigilanza al fine di assicurarsi l'impunità); *b*) dalle lesioni personali aggravate dal nesso teleologico (reato ad evento, nettamente distinto da quello – di pura condotta – delle percosse già oggetto della sanzione di corpo).

17. In altri termini, la condotta di percosse, oggetto della prima sanzione, integra un mero segmento della condotta di rapina e di quella di lesioni, oggetto della seconda sanzione, senza coincidere con essa né esaurirne il disvalore sotto il profilo disciplinare e penale.

18. Il fatto materiale di reato, ormai accertato con sentenza passata in giudicato, non può essere più posto in discussione in sede penale, ai sensi dell'art. 653, comma 1-*bis*, c.p.p.

19. La diversità delle condotte sanzionate – che rispecchia e giustifica la diversa gravità della sanzione inflitta – emerge chiaramente dalla lettura degli atti di contestazione degli addebiti del 15 marzo 2011 e del 4 gennaio 2018: da un lato, viene descritto un comportamento di scarsa offensività (integrante, al più, un delitto di percosse, punibile a querela della persona offesa che nella specie non risulta proposta) mentre, dall'altro lato, viene contestata una condotta integrante un delitto contro la persona e il patrimonio connotato da rilevante disvalore penale ed allarme sociale, anche perché commesso da un appartenente all'Arma.

20. Per tali ragioni, il Collegio non condivide quanto sostenuto in appello (p. 4), ossia che i fatti alla base della irrogata sanzione di corpo e quelli che fondano la sanzione di stato siano gli stessi.

21. All'identità del contesto spazio-temporale non corrisponde, infatti, anche l'identità delle condotte contestate nella loro dimensione storico- naturalistica, oltre che giuridica: allontanamento a seguito di "testata" nel primo caso, rapina impropria e lesioni aggravate nel secondo.

22. Ne discende la legittimità del provvedimento impugnato, a prescindere dalla questione afferente alla riapertura in *malam partem* del procedimento disciplinare a seguito del giudicato penale di condanna e all'applicabilità *ratione temporis* dell'art. 1393 c.m., come modificato dalla legge 124 del 2015.

(*omissis*)

24. Alla luce delle sopra esposte considerazioni, l'appello deve essere respinto.

(*omissis*)

(1) La sentenza esclude la violazione del principio del *ne bis in idem* sul rilievo che le condotte sanzionate con i due procedimenti disciplinari sono diverse e richiama in motivazione le decisioni della Corte costituzionale e della Cassazione penale sui requisiti che devono ricorrere perché sussista coincidenza di fattispecie (condotta, evento, nesso causale). Sull'argomento, in senso conforme, v. anche C. Mil. App., 24 gennaio 2024, n. 10, in questa *Rivista* 2024/2, parte III, p. 214.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 21 aprile 2026, n. 3116; Pres. V. Poli, Est. Menichelli; Min. Difesa (Avv. Gen. Stato) c. X. (avv. M. Zenga)

Ordinamento militare – Carabinieri – Commento ironico su ordine di servizio – Diffusione su Whatsapp – Sanzione disciplinare di corpo – Legittimità – Valutazione della gravità dei fatti – Insindacabilità – Carenza motivazionale – Insussistenza (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1360; d.PR 15 marzo 2010, n. 90, art. 713, 717, 722, 732; l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3; Cost. art. 21)

È sufficientemente motivato il provvedimento di irrogazione di una sanzione di corpo, ove emergano dallo stesso i fatti da cui è sca-

turita la scelta di avviare il procedimento disciplinare e l'apprezzamento negativo degli stessi, in quanto considerati incompatibili con gli obblighi assunti dal militare con il giuramento ovvero con le finalità dell'Arma. (1)

La valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati in relazione all'applicazione di una sanzione disciplinare (nella specie, il rimprovero) costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, non sindacabile dal giudice della legittimità, salvo che in ipotesi di eccesso di potere, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento dei fatti; né vale addurre, in difetto di concreti elementi di prova, di essere vittima di comportamenti umilianti e denigratori. (2)

Non costituisce esercizio legittimo del diritto di critica da parte del militare, maresciallo dei Carabinieri, il commento diretto a ridicolizzare un ordine di servizio dei Superiori. diffuso tramite whatsapp ai colleghi. (3)

(omissis)

FATTO E DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

(omissis)

2. Alla luce della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi delle parti e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, i tratti salienti della vicenda fattuale sono, in sintesi, i seguenti:

a) in data 25 febbraio 2020, durante la prima fase dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il comandante di sezione radiomobile del reparto dei carabinieri NORM di – *omissis* –, chiedeva al maresciallo ordinario X.X., di informare gli altri colleghi del reparto che il comando compagnia di – *omissis* – aveva dotato la sezione radiomobile di quattro mascherine, con la disposizione di conservarle in busta chiusa, passandole dagli equipaggi smontanti agli equipaggi montanti al cambio turno, e di utilizzarle “solo in caso di necessità”;

b) il X.X eseguiva l'ordine tramite il servizio di messaggistica privata whatsapp, inviando le suddette istruzioni in una chat denominata “*omissis*” (di cui non faceva parte il comandante della sezione radiomobile), al contempo postando le seguenti espressioni:

– “*La nostra amministrazione prende seriamente a cuore la nostra incolumità di operatori della strada e adotta serie misure volte a tutelarla:*

(frase seguita da una foto raffigurante quattro buste bianche, contenenti ciascuna due mascherine facciali)."

– "Per la Sezione Radiomobile di – omissis – (una quarantina di militari) il comando compagnia ha appena fornito quattro (sì, avete letto bene: QUATTRO) mascherine che gli equipaggi dovranno prendere in consegna per il servizio esterno".

– "Vanno tenute chiuse e passate agli equipaggi del turno successivo. Qualora venissero aperte, dobbiamo informare il comandante della sezione radiomobile dell'avvenuta apertura della busta.";

c) in conseguenza di questo messaggio *whatsapp*, il comandante della compagnia convocava il X.X. che, alla richiesta di chiarimenti sul contenuto del messaggio, ne confermava l'inoltro;

(omissis)

i) con provvedimento prot. n. – omissis – il comandante della compagnia definiva il procedimento disciplinare irrogando la sanzione disciplinare di corpo del rimprovero per violazione degli artt. 713 e 717 r.m.;

l) avverso tale sanzione il X.X. presentava, in data 18 luglio 2020, ricorso gerarchico, integrato da motivi aggiunti prodotti il 1° ottobre 2020, al comandante provinciale carabinieri – omissis – che tuttavia lo respingeva con provvedimento prot. n. – omissis –;

m) con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia il ricorrente, odierno appellato, chiedeva l'annullamento dei provvedimenti sub 1., articolando i seguenti motivi di gravame (estesi da pagina 7 a pagina 24):

(omissis)

4. L'impugnata sentenza del T.a.r. per la Lombardia ha accolto il ricorso, compensando le spese.

(omissis)

8. L'appello, per le ragioni di cui *infra*, è da reputare fondato e deve essere accolto.

9. Preliminarmente il collegio rileva che:

a) in appello è stato devoluto l'intero *thema decidendum* trattato in primo grado, pertanto, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il collegio esaminerà direttamente i motivi originari posti a sostegno dei ricorsi di primo grado i quali perimetrano obbligatoriamente il processo di appello *ex art.* 104 c.p.a. (sul principio e la sua applicazione pratica, fra le tante, cfr.

Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020, n. 1130 del 2016, sez. V, n. 5868 del 2015 e n. 5347 del 2015);

b) è inaccoglibile l'eccezione di inammissibilità del gravame – sollevata a pagina 8 della memoria di costituzione del 27 gennaio 2023 e in quella depositata il 9 marzo 2026 – in quanto: i) essa è del tutto generica, non essendo neppure indicato il parametro normativo violato, in ogni caso da reputarsi inesistente; ii) la tematica della sproporzione della sanzione è stata lamentata con apposito motivo di primo grado, seppure non esaminato dalla sentenza impugnata, per cui è del tutto ragionevole che la difesa dello Stato abbia argomentato, per altro incidentalmente, anche su questo aspetto in sede di gravame.

10. Appare ora necessario valutare partitamente i profili di censura avanzati dal ricorrente nel primo grado di giudizio.

10.1. Con il secondo e quinto motivo di gravame il ricorrente lamenta difetto di istruttoria, nonché insufficienza e contraddittorietà della motivazione che si sarebbe riverberata sulla decisione del ricorso gerarchico. La doglianza non coglie nel segno.

Premesso che le censure rivolte alla qualificazione del fatto e all'entità della sanzione irrogata sono inammissibili allorquando impingono direttamente nel merito delle valutazioni riservate all'autorità disciplinare (Cons. Stato, sez. I, pareri n. 851, n. 850 del 2024 e n. 1632 del 2023; sez. IV, n. 2428 del 2021, n. 3869 e n. 2053 del 2020), secondo la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato che il collegio condivide e dal quale non vi è ragione per discostarsi, l'obbligo motivazionale è attenuato, e assolto attraverso il puntuale riferimento al fatto addebitato, in relazione a condotte di particolare rilievo che rendono insuscettibile di ridimensionamento la sanzione irrogata, in specie a fronte di comportamenti palesemente contrari ai principi di moralità e di rettitudine che devono improntare l'agire di un militare, ai doveri attinenti al giuramento prestato, a quelli di correttezza ed esemplarità propri dello *status* di militare e di appartenente all'Arma dei carabinieri (Cons. Stato, sez. I, pareri n. 851 del 2024 cit. e n. 1632 del 2023 cit.; sez. IV, n. 2107 del 2020). Nel caso di specie, l'Amministrazione, in conclusione di un articolato procedimento condotto nel rispetto della normativa di settore, nell'esercizio della ampia discrezionalità riconosciuta ha motivatamente ritenuto sussistenti gli addebiti contestati.

Nella fattispecie in esame non ricorre quindi alcun vizio motivazionale atteso che l'adeguatezza della motivazione, nello specifico, risulta dall'esistenza di una sufficiente connessione logico-giuridica tra le responsabilità effettivamente accertate e la sanzione disciplinare adottata. In ogni caso, ai fini della sufficienza della motivazione i fatti addebitati rilevano

nella loro consistenza storica e per il giudizio di disvalore che ne è stato tratto. Inoltre, rileva il collegio, la circostanza che gli stessi siano emersi in un messaggio *whatsapp* facilmente ostensibile – come in effetti è avvenuto – anche al di fuori degli aderenti al gruppo in cui è stato prodotto acquista essa stessa un significativo rilievo *ex se*.

Inoltre, in disparte ogni considerazione sulla piena legittimità della motivazione finanche quando richiama *per relationem* altri atti, nel caso di specie va rilevato che è sufficiente che emergano dal provvedimento i fatti da cui è scaturita la scelta di avviare il procedimento disciplinare e l'apprezzamento negativo degli stessi, tale da indurre l'amministrazione a considerarli incompatibili con gli obblighi assunti dal militare con il giuramento ovvero con le finalità dell'Arma dei carabinieri (Cons. Stato, sez. I, parere n. 851 del 2024 cit.; sez. II, n. 8463 del 2020; sez. IV, n. 2415 del 2009; n. 3887 del 2007, n. 339 del 2006, n. 5622 del 2005).

Neppure condivisibile è poi la contestazione, invero genericamente enuncziata, di un difetto di istruttoria in quanto fino dalla contestazione degli addebiti (che cita le norme violate), non vi è stata alcuna lesione del diritto di difesa del militare, invitato a produrre – come dallo stesso puntualmente fatto – le relative argomentazioni difensive.

L'amministrazione, nell'ambito dell'inchiesta formale, ha cioè ripercorso in modo analitico e puntuale i diversi profili fattuali e le risultanze istruttorie, obiettivamente e contestualmente considerate, e il complesso di tali elementi ha contribuito in modo preciso e concordante a delineare un quadro di riferimento comportamentale che, a conclusione di un articolato procedimento condotto nel pieno rispetto della normativa di settore, è stato ritenuto contrario alle norme di comportamento e lesivo del prestigio dell'istituzione.

10.2. Tramite il terzo e settimo motivo si lamenta eccesso di potere per manifesta illogicità ed irragionevolezza, travisamento ed errata valutazione dei fatti. Anche tale doglianza non è condivisibile.

Quanto al merito della sanzione, il Collegio ricorda infatti che, per costante giurisprudenza (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, n. 667 del 2022; sez. IV, n. 2629 del 2021, con i precedenti della stessa sezione ivi elencati), la valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati in relazione all'applicazione di una sanzione disciplinare costituisce espressione di discrezionalità amministrativa, non sindacabile in via generale dal giudice della legittimità, salvo che in ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento dei fatti. In particolare, le norme relative al procedimento disciplinare sono necessariamente comprensive di diverse ipotesi e, pertanto, spetta all'amministrazione, in sede di formazione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto

tra l'infrazione e il fatto, il quale assume rilevanza disciplinare in base ad un apprezzamento di larga discrezionalità (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 1523 del 2026, n. 7732 del 2024; sez. I, parere n. 849 del 2024; sez. III, n. 2791 del 2015; sez. VI, n. 1968 del 2015).

Sul punto, il collegio ricorda anche che secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale tali profili sintomatici di deviazione della funzione debbono essere introdotti dall'esponente mediante specifiche allegazioni fattuali in grado di sostenere un ragionevole principio di prova in ordine alla presenza, immediatamente percepibile, dei suddetti vizi (Cons. Stato, sez. I, pareri n. 1570 del 2024 e n. 976 del 2024; sez. IV, n. 3256 del 2021). Nel caso di specie, invece, tale allegazione è del tutto mancata, limitandosi il ricorrente a una mera enunciazione degli stessi.

Del resto, l'ampia discrezionalità di cui l'amministrazione è titolare investe la valutazione dei fatti ascritti al dipendente nonché il convincimento sulla gravità delle infrazioni e la conseguente sanzione da infliggere, ciò in considerazione degli interessi pubblici che devono essere, attraverso tale procedimento, tutelati (Cons. Stato, sez. I, parere n. 849 del 2024 cit.; sez. II, n. 9908 del 2023, n. 5261 del 2022). Trattasi di un giudizio non sindacabile nel merito, ma soltanto in sede di legittimità nelle ipotesi – invero non emerse nel caso di specie – in cui risulti abnorme o illogico in rapporto alle risultanze dell'istruttoria (Cons. Stato, sez. II, n. 1523 del 2026 cit., n. 2001 del 2022).

Alla luce di tale premessa, non può quindi dubitarsi della correttezza dell'inflizione, al punito, della sanzione applicata, in quanto, il comportamento a lui ascritto, posto a fondamento della sanzione, ha leso, all'evidenza, il prestigio dell'amministrazione di appartenenza.

10.3. Mediante il quarto e sesto motivo si censura l'attribuzione al X.X. dell'intenzione di “ridicolizzare” l'Arma dei carabinieri, con ciò inquadrando il contenuto dei messaggi come “*espressione del diritto di critica e di una volontà di condivisione con i colleghi di un momento di difficoltà*” dovuta alla pandemia da Covid-19 e comunque del diritto, riconosciuto anche ai militari, di esprimere il proprio pensiero. La contestazione non è meritevole di accoglimento.

Al riguardo occorre ricordare le considerazioni di ordine generale svolte di recente da questo Consiglio in merito all'esercizio del diritto di critica in applicazione dell'art. 21 Cost. e dalle quali non si ravvisa motivo di discostarsi:

«Tale diritto fondamentale – riconosciuto espressamente in favore del personale militare dall'art. 1472 c.m. ed il cui esercizio di per se solo non può mai dare luogo a sanzioni disciplinari ex artt. 1465 e 1466 c.m. – trova un proprio limite intrinseco (oltre quelli esplicitati dai menzionati artt. 1465 e 1472 c.m.), nella necessità che le espressioni usate, in relazione al costume

sociale ed alle modalità comunicative normalmente usate, non solo non integrino una lesione penalmente rilevante di altre posizioni giuridiche, ma – nei contesti sociali per i quali vige una disciplina comportamentale più rigorosa, quali quelli assoggettati ad un regolamento di disciplina come avviene per i corpi militari – siano continenti, ovvero esternate con modalità tali da non travalicare i principi di correttezza stabiliti dalla normativa in materia disciplinare.

Non può infatti ammettersi che la finalità di critica costituisca causa di giustificazione di ogni tipo di infrazione alle regole di comportamento da applicarsi nell'ambito particolare considerato.

Il diritto di critica da parte degli appartenenti alle Forze armate deve improntarsi ad una continenza particolarmente rigorosa del linguaggio e dei toni e deve essere evitata nel suo esercizio ogni esplicita o implicita commistione fra il pensiero espresso ed il ruolo ricoperto.

(...) Tali conclusioni sono coerenti con i principi elaborati dalla giurisprudenza che ha maggiormente approfondito la questione:

a) in tema di libertà di espressione delle opinioni personali, non c'è dubbio che “più stringenti limiti, anche in punto di espressione di tali opinioni, possano essere imposti ai militari in servizio e ad alcune categorie di pubblici funzionari (arg. ex art. 98, terzo comma, Cost.)” sulla scorta dei confini individuati dalla giurisprudenza costituzionale nella “tutela della esistenza, della integrità, della unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato” (sentenza n. 25 del 1965) ovvero del prestigio del Governo, dell'ordine giudiziario e delle forze armate (sentenza n. 20 del 1974) (cfr. Cons. Stato, sez. II, 6 giugno 2023, n. 5566);

b) occorre considerare che “le forze armate sono regolate da un complesso di norme e principi (che gli appartenenti si obbligano ad osservare) i quali, in virtù di pubblici interessi ed in quanto rivolti a soggetti cui si chiede una disciplina “speciale”, possono trovare del tutto legittimamente un'applicazione in senso compressivo di alcuni profili di libertà comportamentale” (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2014, n. 1609) e sono sottoposte ai doveri di contegno che incombono sui militari ai sensi degli artt. 713, comma 1 e 732, commi 1 e 2, d.P.R. n. 90 del 2010. Perciò, anche un comportamento in teoria riconducibile alla libertà garantita dall'art. 21 Cost. potrebbe essere rilevante dal punto di vista disciplinare. Tuttavia, nella fattispecie, non è stato sanzionato l'esercizio, in quanto tale, del diritto del ricorrente di manifestare il proprio pensiero, ma l'eccesso da un tale diritto che è trasmodato in una condotta rilevante ai fini dell'art. 732 d.P.R. n. 90/2010 (Cons. Stato, sez. I, parere n. 51 del 2024);

c) la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la pienezza della libertà di manifestazione del pensiero mediante l'esercizio del diritto di critica che, però, deve porsi entro i consueti canoni costituzionali sostanzialmente

riconducibili al rispetto della continenza, ossia del linguaggio appropriato, corretto e sereno, della pertinenza, ovvero dell'esistenza di un pubblico interesse alla conoscenza del fatto, della veridicità, cioè della corrispondenza tra fatti avvenuti e riferiti (ex multis Cassazione civile sez. VI, 3 dicembre 2021, n. 38215)» (cfr., ex aliis Cons. Stato, sez. VI, n. 1097 del 2026; sez. II, n. 5455 del 2025, n. 7732 del 2024; C.g.a. n. 1004 del 2025; sez. I, parere n. 827 del 2024; sez. IV n. 1609 del 2014).

Poiché la piana lettura della documentazione in atti permette di escludere che il provvedimento con il quale è stata irrogata la sanzione disciplinare di corpo del rimprovero non si è in concreto discostato da alcuno di questi principi, il motivo di ricorso è infondato.

Né d'altra parte valore dirimente può assumere l'asserita mancanza di volontà del ricorrente nella diffusione dei messaggi su *chat* esterne ovvero il fatto – evidenziato a pagina 18 del ricorso di primo grado – che “*la messaggistica Whatsapp non è un social network, cui tutti fruitori del web possono collegarsi per leggerne i contenuti. Al contrario, è una chat crittografata per intrattenere conversazioni che la giurisprudenza pacificamente considera private, segrete ed inviolabili*” o, ancora, l'impossibilità di prevedere che il suo messaggio sarebbe stato diffuso a tutti in quanto l'utilizzo della piattaforma “*Whatsapp*”, attesa l'esposizione a un fisiologico rischio di diffusione incontrollabile dei contenuti, a nulla rilevando che detta piattaforma sia abbastanza impermeabile ad attacchi informatici esterni, essendo comunque prefigurabile, alla stregua di un canone di ragionevole precauzione, colposamente non rispettato dal Donadelli, un comportamento da parte dei destinatari e partecipanti alla *chat* di successiva propagazione a terzi del messaggio (cfr. Cons. Stato, Sez. II, n. 10177 del 2023).

10.4. Non condivisibile è poi l'ottavo motivo di gravame in cui, oltre a reiterare la carenza di motivazione della sanzione, si contesta la sproporzione tra addebito contestato e sanzione inflitta.

Nel rinviare a quanto sopra evidenziato (vedi *infra* 10.2.) in ordine alla asserita carenza di motivazione, nel caso di specie non può ravvisarsi alcuna sproporzione della sanzione inflitta rispetto agli addebiti mossi.

In generale, quanto ai profili della adeguatezza della sanzione e della sua proporzionalità, il collegio non intende decampare dai consolidati approdi esegetici cui è giunta la giurisprudenza secondo cui il relativo principio consiste in un canone legale di raffronto che, anche dopo la sua espressa codificazione a livello comunitario (art. 5, ultimo comma, del Trattato C.E., e ora art. 5, comma 4, del Trattato U.E.), non consente di per sé di sindacare il merito dell'azione amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 4381 del 2016). Di conseguenza, il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, e il suo corollario in campo disciplinare rap-

presentato dal c.d. gradualismo sanzionatorio, vieta al giudice amministrativo di sostituirsi alle valutazioni discrezionali compiute dall'autorità disciplinare, soggette solo a sindacato *ab externo*, qualora trasmodino nell'abnormità ovvero in evidenti profili di manifesto travisamento o manifesta illogicità e irragionevolezza, che palesino con immediatezza una chiara carenza di proporzionalità tra l'infrazione e il fatto (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Ad. gen., pareri n. 1214 del 2023 e n. 135 del 2018; sez. IV, n. 2428 del 2021, n. 7880 del 2020, n. 4761 del 2020, n. 7335 del 2019, n. 1302 del 2017; sez. III, n. 3652 del 2019). Nella fattispecie all'esame, tuttavia, l'impugnata sanzione non appare abnorme, arbitraria, illogica o irragionevole, in quanto – ricondotto il perimetro del sindacato giurisdizionale nei limiti della “non manifesta sproporzionalità” – irrogata in ragione di una condotta contraria alle finalità e al prestigio del Corpo di appartenenza.

Inoltre, va ricordato che *“le forze armate sono regolate da un complesso di norme e principi (che gli appartenenti si obbligano ad osservare) i quali, in virtù di pubblici interessi ed in quanto rivolti a soggetti cui si chiede una disciplina “speciale”, possono trovare del tutto legittimamente un'applicazione in senso compressivo di alcuni profili di libertà comportamentale”* (Cons. Stato, sez. I, parere n. 51 del 2024; sez. IV, 7 aprile 2014, n. 1609) e sono sottoposte ai doveri che incombono sui militari ai sensi del d.P.R. n. 90 del 2010.

Al riguardo si deve quindi segnalare che l'amministrazione non ha operato alcun travisamento della condotta contestata al Donadelli, palesemente contraria ai doveri attinenti al grado e al contegno che ogni carabiniere deve tenere, con conseguente violazione degli artt. 713 (*“Doveri attinenti al grado”*) e 717 (*“Senso di responsabilità”*) r.m., peraltro significativamente accresciuti dall'art. 422 del regolamento generale per l'Arma dei carabinieri secondo cui *“L'importanza e la delicatezza degli speciali compiti devoluti all'Arma richiedono che tutti gli appartenenti all'Istituzione osservino speciali doveri, che si aggiungono a quelli comuni a ciascun militare, fissati dalle leggi e dai regolamenti.”*

Infatti, alla luce della costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, le disposizioni di cui ai richiamati articoli del d.P.R. n. 90 del 2010 recano doveri generali del personale militare, in quanto rivolti a soggetti cui si chiede una disciplina “speciale” a tutela di superiori interessi pubblici – che devono informarne in ogni momento la condotta: lungi dall'essere inconfidenti, costituiscono dunque parametri generali da cui discende un vincolo di condotta, certo violato dall'accettazione del rischio di rendere ostensibile a terzi il contenuto del messaggio *whatsapp*.

Ne discende che non può dubitarsi della correttezza della sanzione disciplinare di corpo inflitta nel caso di specie, in quanto il comportamento ascritto al carabiniere lede, all'evidenza, all'interno del consorzio

militare, il principio di rettitudine e, all'esterno, il prestigio dell'Arma dei carabinieri.

10.5. Con il nono motivo si contesta l'utilizzabilità dei messaggi quali "corpo del reato" ex art. 616 c.p. La doglianza non può essere favorevolmente apprezzata in considerazione del fatto che il procedimento disciplinare – che nel caso in esame si basa sul contenuto dei messaggi *whatsapp* e sulle relative ammissioni fornite dal maresciallo – non è soggetto alle regole di inutilizzabilità probatoria proprie del processo penale.

Quanto poi all'affermazione che l'effettiva preservazione degli interessi del ricorrente potrà discendere solo dalla cessazione, disposta dal giudice, da parte dell'amministrazione di *"tutti i comportamenti che si risolvano nell'umiliazione e nella denigrazione del ricorrente"*, la stessa oltre che generica e inconferente, non appare comunque meritevole di favorevole considerazione in quanto secondo costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, *"Sotto il profilo probatorio si è chiarito che il lavoratore non può limitarsi davanti al giudice a genericamente dolersi di esser vittima di un illecito (ovvero ad allegare l'esistenza di specifici atti illegittimi), ma deve quanto meno evidenziare qualche concreto elemento in base al quale il giudice amministrativo possa verificare la sussistenza nei suoi confronti di un più complessivo disegno preordinato alla vessazione o alla prevaricazione"* (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 2170 del 2026, n. 982 del 2026, n. 6479 del 2022, n. 8150 del 2021; sez. I, parere n. 851 del 2024 cit.; sez. IV, n. 4135 del 2013; sez. VI, n. 1388 del 2012).

Ne discende che per sostanziare una serie di comportamenti diretti a umiliare o denigrare, teleologicamente collegati a intendimenti ritorsivi o punitivi ad opera dei superiori del militare, gli stessi devono essere dimostrati in modo appropriato dal ricorrente, circostanza questa non provata nel caso di specie mediante l'allegazione di elementi concreti idonei a consentire di verificare la sussistenza nei suoi confronti di un più complessivo disegno preordinato alla umiliazione o alla denigrazione.

10.6. Neppure predicabile è la censura sollevata mediante il decimo motivo e diretta a evidenziare un eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, ingiustizia manifesta rispetto alla mancanza di iniziative disciplinari da parte dell'amministrazione nei riguardi di colleghi del ricorrente che hanno utilizzato la *chat* "NORM – *omissis* –" per postare commenti atteso che, secondo un consolidato e condiviso orientamento giurisprudenziale, affinché si possa predicare disparità di trattamento è necessaria un'assoluta identità della situazione di fatto, che valga a testimoniare l'irrazionalità delle diverse conseguenze tratte dall'amministrazione e che deve essere valutata con particolare rigore (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. VI, n. 2396 del 2026, n. 10344 del 2025, n. 1125 del 2025). In

altri termini, la disparità di trattamento può invocarsi esclusivamente laddove vi siano situazioni identiche o quantomeno totalmente sovrapponibili, ipotesi questa che nella fattispecie non risulta comprovata.

10.7. Il collegio, infine, rileva che il rigetto dei motivi di gravame avverso il provvedimento con il quale è stata irrogata la sanzione disciplinare di corpo del rimprovero comporta la improcedibilità del gravame avverso il provvedimento di rigetto del ricorso gerarchico (cfr. Cons. Stato, sez. I, pareri n. 854 del 2024 e 452 del 2024, sez. IV n. 5053 del 2017, sez. V, n. 2548 del 2012).

11. Ne è disceso, in definitiva, il rispetto da parte dell'amministrazione resistente di un preciso *iter* valutativo, immune da censure metodologiche e di *vulnus* al protocollo amministrativo, normativamente prestabilito.

12. Alla stregua delle rassegnate conclusioni, l'appello deve essere accolto.

13. Nella novità della questione in fatto e nel peculiare andamento del processo il collegio ravvisa eccezionali motivi, *ex* artt. 26, comma 1, c.p.a e 92, comma 2, c.p.c., per compensare integralmente fra le parti le spese di ambedue i gradi di giudizio.

(*omissis*)

(1, 2) Giurisprudenza consolidata, come da puntuali precedenti citati in motivazione. In particolare, per i comportamenti umilianti e vessatori asseritamente subiti, v. da ultimo, C. Stato, Sez. II, 16 febbraio 2026, n. 2170; *id.*, 6 febbraio 2026, n. 982; *id.*, Sez. I, parere 9 luglio 2024, n. 851.

(3) Sui limiti alla libertà di critica per i militari, cfr. C. Stato, Sez. II, 23 giugno 2025, n. 5455, in questa *Rivista* 2025/2, parte II, p. 158, con nota di richiami.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 9 marzo 2026, n. 1872; Pres. F. Taormina, Est. Basilico; F.C. e Itamil (avv. M. Taffuri) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato); Ordinamento militare – Esercito – Associazionismo professionale a carattere sindacale – Trasferimento di rappresentante elettivo locale – Non necessità della previa intesa – Fattispecie (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1477-*bis*, 1479-*bis*)

La previa intesa con l'associazione professionale a carattere sindacale di appartenenza è necessaria solo per il trasferimento di militari che ricoprono cariche elettive a livello nazionale o periferico areale, non inferiore a quello regionale (nella specie, invece, si trattava di un coordinatore di sezione a livello locale). (1)

(omissis)

FATTO E DIRITTO

1. La persona fisica appellante, militare e coordinatore di sezione di un'associazione professionale a carattere sindacale tra militari (APCSM), a sua volta appellante, impugna la sentenza che ha respinto il ricorso contro il provvedimento di trasferimento, invocando l'art. 1479-*bis* c.o.m., dunque la necessità di una previa intesa con l'organizzazione sindacale.

(omissis)

5. Per meglio comprendere le questioni dedotte dalle parti, è opportuno premettere una breve ricostruzione del quadro normativo e della sua evoluzione.

5.1. A tal proposito, occorre ricordare che, se in passato aveva escluso che il divieto di costituzione di associazioni di tipo sindacale in ambito militare contrastasse con gli artt. 39, 52, terzo comma, Cost., e con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (sent. 17 dicembre 1999, n. 449), più di recente la Corte costituzionale, con sentenza 13 giugno 2018, n. 120, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1465, comma 2, del codice dell'ordinamento militare (c.o.m.) approvato con d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, in quanto prevede che «*i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali*» invece di prevedere che «*i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali*».

(omissis)

5.2. Per dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale, il Parlamento ha approvato la legge 28 aprile 2022, n. 46, con la quale – oltre a modificare il comma 2 dell'art. 1475 c.o.m. prevedendo che, in deroga al comma 1 (secondo cui «*la costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa*»), «*i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale per singola Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare o interforze*» – ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per discipli-

nare le “particolari limitazioni” all’esercizio dell’attività di carattere sindacale da parte del personale impiegato in attività operativa, addestrativa, formativa ed esercitativa, secondo il seguente principio e criterio direttivo: *«consentire l’esercizio e la tutela dei diritti sindacali del personale militare salvaguardando le preminenti esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza operativa correlate alle specifiche operazioni militari»*.

5.3. È stato quindi emanato il d.lgs. 24 novembre 2023, n. 192, il quale, per quanto d’interesse nel presente giudizio, ha introdotto l’art. 1479-*bis* c.o.m., prevedendo “*Diritti e tutela dei militari che ricoprono cariche elettive*” (così la rubrica), tra i quali, alla lettera *b*) del comma 1, è vi è quello secondo cui *«i militari che ricoprono cariche elettive nelle APCSM riconosciute rappresentative ai sensi dell’articolo 1478 [...] non possono essere trasferiti a un’altra sede o a un altro reparto ovvero essere sostituiti nell’incarico ricoperto al momento dell’elezione, se non previa intesa con l’APCSM alla quale appartengono, salvi i casi di incompatibilità ambientale o di esigenza di trasferimento dovuta alla necessità di assolvere i previsti obblighi di comando, attribuzioni specifiche, servizio presso enti o reparti e imbarco necessari per l’avanzamento di carriera e salvi i casi straordinari di necessità e urgenza, anche per dichiarazione dello stato di emergenza»*.

6. La definizione dell’ambito soggettivo di applicazione di questa garanzia costituisce l’oggetto del presente contenzioso.

6.1. Secondo l’appellante, le garanzie elencate nell’art. 1479-*bis* c.o.m., tra cui il divieto di trasferimento se non previa intesa con l’associazione di appartenenza, andrebbero riconosciute a tutti i militari che ricoprono, a qualsiasi livello, cariche elettive nelle APCSM riconosciute rappresentative a livello nazionale sulla base dei parametri indicati nell’art. 1478 c.o.m. (il quale specifica una serie di criteri per misurare la rappresentatività, diversi a seconda che il sodalizio sia costituito da militari appartenenti a un unico Corpo ovvero sia interforze e prevede che il riconoscimento avvenga con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti il Ministro della difesa e il Ministro dell’economia e delle finanze), quale forma di tutela della loro attività, che si svolge appunto anche in ambito locale.

6.2. Secondo una diversa tesi, seguita dal T.a.r. per il Lazio per respingere il ricorso di primo grado, gli artt. 1479-*bis* e 1478 c.o.m. dovrebbero essere letti insieme all’art. 1477-*bis* c.o.m. Questa disposizione, dopo aver stabilito, al comma 1, che le APCSM possono prevedere articolazioni periferiche e che gli statuti delle associazioni ne definiscono le competenze nell’ambito di determinate materie elencate al comma 2 (informa-

zione e consultazione degli iscritti, esercizio delle prerogative sindacali sulle misure di tutela della salute e della sicurezza del personale militare nei luoghi di lavoro, rispetto e applicazione della contrattazione nazionale, interloquendo con l'amministrazione di riferimento), al comma 3 precisa che: *«ferme restando le specifiche peculiarità organizzative, le articolazioni periferiche delle APCSM riconosciute rappresentative ai sensi dell'articolo 1478 si relazionano con le articolazioni di ciascuna amministrazione militare competenti a livello areale e comunque non inferiore al livello regionale, con riferimento a tematiche di competenza sindacale aventi esclusiva rilevanza locale, senza alcun ruolo negoziale»*. Richiamando quest'ultima previsione, il T.a.r. per il Lazio ha dunque sostenuto che nell'ordinamento militare le garanzie sindacali riguardino solo le articolazioni regionali dell'associazione, non essendo previste interlocuzioni con quelle di livello sub-regionale.

6.3. Per completezza, è opportuno osservare che la questione è stata affrontata anche dal T.a.r. per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, il quale, dopo aver seguito in sede cautelare la tesi secondo cui le garanzie spetterebbero a qualsiasi rappresentante sindacale eletto (ord. 5 settembre 2024, n. 184), nel merito ha poi optato per la posizione più restrittiva (sent. 14 ottobre 2024, n. 624, che non risulta essere stata impugnata).

6.4. Inoltre, occorre dare conto del fatto che, con decreto del Ministro della difesa n. 9 del 7 gennaio 2025, è stato approvato il regolamento di attuazione delle norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare, come previsto dall'art. 1475, comma 2, c.o.m. (secondo cui i militari possono costituire APCSM secondo le disposizioni previste dallo stesso c.o.m. *«e dal regolamento di attuazione adottato con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze»*). Il d.m. ha aggiunto l'art. 941-*decies* al testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare di cui al d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, prevedendo che *«per cariche statutarie nelle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari si intendono quelle alle quali gli statuti dell'APCSM attribuiscono formalmente funzioni di rappresentanza e di indirizzo a livello nazionale o periferico areale, non inferiore a quello regionale»*. Benché sia stato emesso dopo l'adozione dei provvedimenti censurati in questo giudizio, e non sia quindi direttamente applicabile per la soluzione della controversia, il regolamento attesta come l'interpretazione restrittiva sia stata seguita anche dal Ministero nella veste di regolatore (oltre che in quella di datore di lavoro). È altresì opportuno osservare che sullo schema del decreto il Consiglio di Stato ha reso il parere previsto

dall'art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, senza formulare significativi rilievi rispetto alla lettura limitativa dell'ambito di applicazione delle garanzie sindacali in esso contenuta.

7. Sebbene entrambe le posizioni siano astrattamente compatibili con il dato letterale (e, proprio per questo, con ordinanza n. 4703 dell'11 dicembre 2024, resa in questo stesso processo, in sede di appello cautelare, il T.a.r. per il Lazio, che aveva optato fin dall'inizio per una tesi, era stato esortato ad approfondire anche l'altra, nella fase di merito), il collegio ritiene che sia preferibile la lettura che circoscrive il divieto di trasferimento senza il previo parere dell'APCSM di appartenenza ai soli rappresentanti eletti che svolgono funzioni a livello nazionale o periferico areale, non inferiore a quello regionale, in quanto più coerente con il sistema nel suo complesso.

7.1. Occorre infatti ricordare che già la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2018 aveva evidenziato la necessità di temperare i diritti sindacali con le *«specificità dell'ordinamento militare»* e con le *«conseguenti esigenze di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono»*, le quali sono funzionali ad assicurare *«l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti»*, ammettendo così, in linea generale, la legittimità dell'apposizione di "ulteriori limiti" rispetto alla preclusione dell'adesione ad altre associazioni sindacali e al divieto di sciopero.

7.2. Per questo, la legge delega – i cui principi e criteri direttivi, oltre a vincolare il Governo nell'esercizio della delega, orientano l'interprete, tenuto a leggere il decreto legislativo in conformità ai principi e criteri direttivi in essa contenuti. (Corte cost., 27 dicembre 1996, n. 418) – ha poi stabilito che l'esercizio e la tutela dei diritti sindacali debba essere consentito *«salvaguardando le preminenti esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza operativa correlate alle specifiche operazioni militari»*.

7.3. Se dunque, da una parte, occorre garantire ai dirigenti sindacali eletti dai militari la possibilità di svolgere le relative funzioni, dall'altra è altresì necessario preservare la "funzionalità" e la "prontezza operativa" delle Forze armate, rispetto alle quali è strumento essenziale la mobilità del personale.

7.4. La tesi che riserva la garanzia del divieto di trasferimento senza previa intesa con l'APCSM di appartenenza ai soli militari che ricoprono cariche elettive a livello areale, e comunque non inferiore a quello regionale, è quella che meglio tempera i vari interessi in gioco, nel rispetto del principio di proporzionalità (nonché della considerazione, espressa da

C.g.a., sez. giuris. 15 dicembre 2025, n. 1004, secondo cui «*il sindacalismo militare è istituito interno all'ordinamento militare, non corpo estraneo che sottrae chi lo esercita alla condizione di militare*»). Da un lato, infatti, viene assicurata adeguata protezione ai dirigenti che, interloquendo con le articolazioni di ciascuna amministrazione militare del medesimo livello (areale e comunque almeno regionale), secondo il modello delineato dall'art. 1477-*bis*, comma 3, c.o.m., svolgono quel ruolo negoziale nell'esercizio del quale potrebbero essere sottoposti a indebite pressioni o condizionamenti, se non vi fosse il complesso di garanzie, sostanziali e processuali, che mira a prevenire e reprimere le condotte "antisindacali", in funzione del libero esercizio del mandato, e che si risolve in una tutela dell'associazione e, in definitiva, dei lavoratori rappresentati. Dall'altro, si evita che le libere scelte della singola APCSM in merito alla propria organizzazione interna – tra le quali rientra quella relativa al numero delle cariche elettive e al livello cui si riferiscono – si traducano in un'eccessiva limitazione del potere dell'amministrazione militare d'impiegare il personale secondo le esigenze connesse all'adempimento dei compiti a essa attribuiti – a loro volta riconducibili alla "difesa della Patria", il rilievo costituzionale è sancito dall'art. 52 Cost. – nel rispetto dei già richiamati criteri di "funzionalità" e di "prontezza operativa".

7.5. La diversa tesi prospettata dalla parte appellante, non può essere accolta anche perché condurrebbe a riconoscere alle guarentigie dei rappresentanti sindacali militari una latitudine superiore a quelle dei sindacalisti "comuni". Infatti, come opportunamente posto in luce dalla difesa erariale, secondo lo statuto dei lavoratori approvato con legge 20 maggio 1970, n. 300, la garanzia della previa acquisizione del "nulla osta" dell'associazione di appartenenza ai fini del trasferimento spetta ai dirigenti delle rappresentanze sindacali aziendali (art. 22), le quali possono essere costituite «*in ogni unità produttiva*» (art. 19), da intendersi, per le imprese industriali e commerciali, come «*ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo che occupa più di quindici dipendenti*» (art. 35). Per i dirigenti dei sindacati "comuni", dunque, la garanzia rispetto al trasferimento è correlata a un numero minimo di lavoratori nei confronti dei quali questi svolgono le proprie funzioni. Un limite analogo non è invece previsto per i sindacati militari, le cui articolazioni periferiche potrebbero astrattamente riferirsi anche a strutture con un numero di lavoratori inferiore a quindici. Tale circostanza corrobora la tesi secondo cui, in mancanza dell'indicazione di un livello minimo differente, non possa che farsi riferimento al livello areale, e comunque non inferiore a quello regionale, al quale l'art. 1477-*bis*, comma 3, c.o.m. colloca la dialettica sindacale tra APCSM e amministrazione.

8. Dato che, nella specie, è pacifico che l'appellante svolge le sue funzioni a un livello inferiore a quello regionale, tanto la sentenza del T.a.r., quanto gli atti impugnati in prime cure, sono immuni dai vizi da esso denunciati. L'appello è quindi meritevole di rigetto nel suo complesso.

9. L'assoluta novità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite del grado.

(*omissis*)

(1) Questione nuova, come riconosciuto dal Consiglio di Stato. In precedenza, oltre alla sentenza confermata, TAR Lazio-Roma. Sez. I-*bis*, 22 settembre 2025, n. 16386, v. in senso conforme, TAR Calabria-Reggio Calabria, 14 ottobre 2024, n. 624, citata in motivazione. Sulla legittimità dell'associazionismo sindacale militare, cfr.: C. cost. 13 giugno 2018, n. 120 e, in dottrina, A. PRETEROTI e S. CAIROLI, *La libertà sindacale dei militari, oggi*, in *Federtalismi.it* / 21 settembre 2021.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. II, 27 febbraio 2026, n. 1562; Pres. L. M. Tarantino, Est. Frigida; Min Difesa (Avv. Gen. Stato) c. X.X. (avv. G. Chiaia Noya e A. Garofalo)

Ordinamento militare – Esercito – Istanza di assegnazione temporanea per assistenza a figlio portatore di handicap – Rigetto per carenza di una posizione lavorativa identica – Sussistenza di copertura nel ruolo e grado di appartenenza – Illegittimità del diniego (l. 5 febbraio 1992, n. 104, art. 33, comma 5; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 981; l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3)

È illegittimo il rigetto dell'istanza di un sergente maggiore dell'Esercito di assegnazione provvisoria per poter assistere il proprio figlio affetto da disturbo autistico e riconosciuto portatore di handicap in situazione di gravità, ove nella sede richiesta sussista la vacanza di un posto nel medesimo ruolo e grado di appartenenza, anche se non in posizione lavorativa con specializzazione identica a quella rivestita dal richiedente. (1)

(*omissis*)

– Rilevato che, con la sentenza in epigrafe, il T.a.r. per la Puglia ha annullato il provvedimento dello Stato maggiore dell'Esercito italiano

prot. n. M_D AB62BE8 REG2025 0072033 del 4 agosto 2025 di rigetto dell'istanza, presentata, ai sensi dell'articolo 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, da – *omissis* – (sergente maggiore capo, in servizio presso il 7° Reggimento fanteria Bersaglieri di – *omissis* –), di sua assegnazione temporanea presso la sede di Lecce, al fine di assistere il proprio figlio minore, affetto da ritardo globale dello sviluppo con disturbo dello spettro autistico, riconosciuto portatore di handicap in situazione di gravità;

– osservato che avverso tale pronuncia il Ministero della difesa ha proposto tempestivo e rituale appello, corredato di istanza cautelare, articolando un unico composito motivo (esteso da pagina 3 a pagina 8 del gravame), compendiato in «*violazione e falsa applicazione dell'art. 33 comma 5 l. 104/92 e dell'art. 3 l. 241/90*» e sviluppato in 4 paragrafi, recanti altrettante subcensure;

(*omissis*)

– premesso che:

a) il figlio dell'interessato (di 5 anni di età) è pacificamente e documentatamente affetto da «*ritardo globale dello sviluppo con disturbo dello spettro autistico*», riconosciuto inabile al 100% e portatore di handicap in stato di gravità;

b) l'interessato è residente a Carpignano Salentino (Le), distante 196 chilometri da Altamura (Ba);

c) conseguentemente l'interessato è ragionevolmente costretto a permanere ad Altamura durante la settimana e rientrare presso la propria residenza soltanto nei fine settimana in cui non sia di servizio (circostanza non specificamente contestata dall'amministrazione e, quindi, ammessa ai sensi dell'art. 64, comma 2, c.p.a.);

d) la figura paterna è difficilmente surrogabile per il proficuo esito delle terapie a cui è quotidianamente sottoposto il minore presso due centri specialistici di Lecce e di Copertino (Le);

e) si tratta, dunque, di esigenze assistenziali costanti e di lunga durata;

f) conseguentemente la fattispecie concreta è integralmente sussumibile nel quadro normativo delineato dall'art. 33, comma 5, della legge n. 104/1992;

– evidenziato che l'impugnazione è infondata in quanto:

a) diversamente da quanto sostenuto dal Ministero, tramite la prima e anche con la terza subcensura, sussiste la generica carenza di un'unità nel ruolo dei sergenti (a prescindere dalla specifica mansione lavorativa) presso la sede di Lecce, in quanto siffatta circostanza è stata documentata dall'interessato sulla base dello Stato maggiore dell'Esercito italiano della

“*circolare per i trasferimenti a istanza di parte con carattere ordinario*” del 2025, dove è riportata una scoperta di un posto nella categoria sottufficiali a Lecce (il che è già sufficiente, in difetto di prova contraria, a dimostrare la scoperta organica) e comunque non è stata contestata dell’amministrazione né in sede amministrativa, né in primo grado (con conseguente sua definitiva ammissione ai sensi dell’art. 64, comma 2, c.p.a.);

b) in relazione alla prima contestazione del Ministero, la vacanza organica presso la sede di Lecce non deve riguardare necessariamente una posizione lavorativa con specializzazione identica a quella detenuta dall’interessato, essendo, invece, sufficiente che vi sia la carenza di almeno una posizione nel medesimo ruolo e grado, giacché la puntualizzazione «*ove possibile*» contenuta nel comma 5 dell’art. 33 della legge n. 241/1992, nonché quella prevista per gli appartenenti alle Forze armate dall’art. 981 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (recante il codice dell’ordinamento militare), subordinante la concessione del beneficio *de quo* «*nel limite (...) delle posizioni organiche previste per il ruolo e il grado, vacanti nella sede di richiesta destinazione*», devono essere interpretate nel senso che deve sussistere un’esatta corrispondenza tra il ruolo e il grado e non tra la specifica posizione ricoperta nella sede di provenienza e quelle previste nell’organico della sede di destinazione, salve ulteriori e motivate esigenze organizzative dell’amministrazione (anche con riferimento alla necessità di non privarsi dell’apporto di lavoro a elevata specializzazione e qualificazione, frutto di un lungo addestramento mirato), le quali devono essere motivate in modo specifico e ragionevole e non in modo generico o apodittico, il che, tuttavia, non è riscontrabile nel caso di specie;

c) con riguardo alla seconda subcensura, non è stata effettivamente dimostrata l’indefettibilità del lavoro svolto e della professionalità dell’interessato nella sede di appartenenza in Altamura, anche alla luce della circostanza che la sua fungibilità è desumibile dalla sostituzione delle mansioni da egli svolte durante sue precedenti missioni operative all’estero; inoltre, non è stata provata l’impossibilità di sostituire l’interessato con uno dei venticinque nuovi sergenti in procinto (al momento dell’adozione del diniego) di essere immessi in ruolo con la sua medesima specializzazione (tecnico informatico e sistemista servizi informatici);

d) in tale quadro, il diniego è illegittimo in mancanza di specifiche, circostanziate e preponderanti esigenze istituzionali, che, invero, l’amministrazione non ha dedotto, con conseguente infondatezza della terza e della quarta subcensura, essendo evidente il radicale *deficit* motivazionale sul punto, correttamente riscontrato dal T.a.r.;

– considerato, alla stregua di quanto sopra illustrato, che tutte le contestazioni dell’appellante sono infondate, risultando simmetricamente

pienamente legittimi, congrui e condivisibili tanto l'iter motivazionale quanto l'esito decisorio del T.a.r.;

– reputato, pertanto, di dover respingere l'appello;

(*omissis*)

(1) Giurisprudenza contrastata. In senso conforme, cfr.: C. Stato, Sez. I, parere 12 novembre 2024, n. 1368; *id.*, 16 febbraio 2022, n. 395; *id.*, Sez. II, 22 novembre 2021, n. 7790; *id.*, Sez. IV, 19 giugno 2020, n. 3929; TAR Lecce, Sez. II, 24 maggio 2017, n. 804.

In senso difforme, cfr.: TAR Lazio-Roma, Sez. I-*bis*, 22 settembre 2025, n. 16390; C. Stato, Sez. II, 20 febbraio 2025, n. 1422; TAR Emilia Romagna-Bologna, Sez. I, 13 settembre 2024, n. 593; C. Stato, Sez. II, 12 dicembre 2022, n. 10870; *id.*, Sez. I, parere 14 gennaio 2022, n. 80; *id.*, 11 marzo 2021, n. 377; *id.*, Sez. IV, 16 febbraio 2018, n. 897.

In tema di rapporto di lavoro contrattualizzato, cfr.: Cass, Sez. L, 15 dicembre 2025, n. 32676, secondo cui correttamente “I Giudici di appello... appurata l'esistenza di posti vacanti e la decisione aziendale di coprirli, verificata la sostanziale equiparabilità tra le mansioni e l'inquadramento dello – *omissis* – e quelli degli apprendisti cc.dd. abilitati, hanno considerato il rifiuto opposto dalla società al trasferimento non giustificato e tale da sacrificare in modo irragionevole le esigenze di assistenza e cura dei familiari disabili del dipendente”.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 23 dicembre 2025, n. 10283; Pres. C. Volpe, Est. Pascuzzi; Min. Interno (Avv. Gen. Stato) c. X.X. e altri (avv. V. Clemente) Forze di Polizia – Polizia di Stato – Controlli transfrontalieri – Accordo italo-svizzero – Indennità di missione all'estero – Non spettanza (R.d. 3 giugno 1926, n. 941, art. 1, 2; d.P.R. 31 marzo 1971, n. 286, art. 1; l. 18 dicembre 1973, n. 836, art. 3, 10; d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, art. 13; l. 28 luglio 2016, n. 155, art. 2)

Al personale della Polizia di Stato, che effettua servizio di pattugliamento transfrontaliero con la polizia elvetica, ai sensi dell'Accordo italo-svizzero sulla cooperazione di polizia e doganale stipulato a Roma il 14 ottobre 2013, non spetta l'indennità ordinaria di missione all'estero. (1)

(*omissis*)

FATTO

1. Con ricorso del 2024 i signori – *omissis* – chiedevano al Tar per la Lombardia l'accertamento del diritto soggettivo e la conseguente condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento dell'indennità di missione all'estero di cui agli artt. 1 e 2 del r.d. 941/1926 e all'art. 1 del d.P.R. 286 del 1971 (così come modificati e integrati dalle norme integratrici) per ciascun servizio di controllo transfrontaliero effettuato tra il 22.1.2019 ed il 22.1.2024 in territorio svizzero, in esecuzione dell'Accordo in materia di cooperazione di polizia tra la Repubblica Italiana e la Confederazione Svizzera, recepito con la legge n. 155 del 2016.

(*omissis*)

DIRITTO

1. Il motivo di appello è così rubricato: «*La decisione di I grado è giuridicamente ingiusta e da riformare. Essa risulta affetta da erronea applicazione alla fattispecie degli artt. 1 e 2 del RD. n. 941/1926 e mancata applicazione invece dell'art. 13, comma 16, DPR n. 51/2009 e dell'art. 10 della legge 836/1973*».

(*omissis*)

3. L'appello è fondato. Vero è, come rilevato da parte appellata, che l'Amministrazione appellante richiama i principi sulla cooperazione di Polizia tra gli Stati membri della UE mentre qui si discute del pattugliamento congiunto in Svizzera, paese che non è parte della UE. Come è vero che parte appellante faccia riferimento al pattugliamento sui treni mentre, come eccepito da parte appellata, nella specie il pattugliamento avviene usando come mezzo di trasporto l'auto. È altrettanto vero, però, che dalla lettura dell'appello emerge con chiarezza che l'Amministrazione ha voluto ricostruire la natura del servizio espletato oltre confine dal personale di polizia interessato (e il regime giuridico unitamente al correlato trattamento economico di conseguenza applicabili). In particolare essa ha voluto affermare che il quadro relativo ai contenuti e alle finalità degli accordi di pattugliamento frontaliero congiunto analizzato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4944/2022 (con riferimento specifico ai rapporti Italia-Austria) ha valenza generale e può trovare applicazione anche nel caso di specie nel quale si discute del pattugliamento frontaliero congiunto Italia-Svizzera. La legge n. 155/2016 ha ratificato e dato esecuzione all'Accordo sulla cooperazione di polizia e doganale stipulato a Roma il 14 ottobre 2013 tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio federale svizzero. Con tale accordo le parti si sono dichiarate desiderose di «*rafforzare la cooperazione di polizia, particolarmente in prossimità della frontiera comune, allo scopo di salvaguardare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica,*

nonché di lottare efficacemente contro i traffici illeciti, l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera». In particolare l'art. 5 dell'accordo così recita: «Ambito della cooperazione 1. Le Parti, nel quadro delle loro competenze, in linea con le rispettive legislazioni nazionali e con gli obblighi internazionali assunti da entrambe, cooperano ai fini della prevenzione e della repressione della criminalità nelle sue varie manifestazioni e in particolare per contrastare: a. la criminalità organizzata transnazionale; b. i reati contro la vita e l'integrità fisica; c. i reati contro il patrimonio; d. la produzione illecita e il traffico di sostanze stupefacenti, psicotrope e dei loro precursori; e. la tratta di persone e il traffico di migranti; f. i reati contro il patrimonio storico e culturale; g. i reati economici e finanziari, anche al fine della localizzazione dei patrimoni di provenienza illecita; h. la criminalità informatica, con particolare riguardo agli attacchi alle infrastrutture critiche. 2. Le Parti collaborano inoltre nella prevenzione e repressione di atti terroristici in conformità alla normativa in vigore nei propri Paesi e agli obblighi internazionali, comprese le pertinenti Convenzioni internazionali e Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite».

L'accordo prevede i servizi di pattugliamento misto (di cui si discute in questa sede). Cfr.: – art. 21, comma 3: «Le Autorità competenti potranno concordare lo svolgimento di attività congiunte di frontiera per la prevenzione e il contrasto all'immigrazione illegale, compresi i pattugliamenti congiunti»; – art. 23: «Pattugliamento misto. 1. Gli agenti delle Parti possono partecipare a pattuglie miste nella zona di frontiera. / 2. Le pattuglie miste attuano una cooperazione transfrontaliera nei settori individuati dall'art. 5. / 3. Gli agenti di una Parte operanti sul territorio dell'altra Parte svolgono il ruolo di osservatori, offrono assistenza, consultazione ed informazioni; non possono eseguire autonomamente misure di polizia. / 4. I diritti e gli obblighi degli agenti, nonché le condizioni di esecuzione delle operazioni previste, sono disciplinati dalla normativa nazionale del Paese in cui si svolgono le operazioni».

Appare con tutta evidenza, pertanto, che il quadro finalistico entro il quale si iscrive l'accordo di pattugliamento frontaliere tra Italia e Svizzera (di cui si discute in questa sede) non è diverso da quello che aveva dato origine alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4944/2022, citata nell'atto di appello (che aveva avuto come riferimento specifico i rapporti tra Italia e Austria).

I servizi di pattugliamento congiunto possono essere statici, in quanto esercitati presso i centri di cooperazione di Polizia o le stazioni ferroviarie, come quelli esaminati nel precedente n. 4944/2022 citato, disciplinato dall'accordo trilaterale del 2004, ma possono essere anche dinamici, esercitati lungo le arterie di collegamento viario o a bordo di treni, come quelli di cui all'accordo bilaterale del 2013 tra Italia e Svizzera.

Sotto il profilo sostanziale, si tratta in entrambi i casi di singoli turni lavorativi ordinari svolti oltre confine sulla base di accordi internazionali di collaborazione transfrontaliera.

Il d.P.R. n. 51/2009, di recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, integrativo del precedente d.P.R. 11 settembre 2007 n. 170, applicabile al personale dei ruoli della Polizia di Stato, all'art. 13 ("trattamento di missione"), comma 16, prevede per questo tipo di servizio il rinvio all'indennità di cui all'art. 10 della l. 836/1973, sancendo che la medesima è corrisposta, nei limiti delle risorse previste, per *«tutte le attività istituzionali di controllo del territorio transfrontaliero degli Stati confinanti lungo l'arco alpino o per i compiti che vengono espletati oltre detto confine come ordinarie attività di servizio, derivanti da forme di cooperazione transfrontaliera individuate dagli accordi internazionali vigenti»* e, dunque, pacificamente anche per i servizi per cui è causa sussistendo tutti i requisiti della norma nel caso specifico. La norma, tutt'ora vigente e applicabile, riguarda, in generale, tutte le ordinarie attività di servizio oltre confine disciplinate da accordi internazionali di cooperazione transfrontaliera già in essere o che in futuro li prevedano. Correttamente pertanto il Ministero vuole applicare ai servizi transfrontalieri prestati dagli odierni appellati le norme speciali sopra analizzate e non la norma generale di cui agli artt. 1 e 2 del r.d. 941/1926, essendo quest'ultima riferita al lavoratore che svolge missione all'estero per un arco di tempo. Ciò si evince chiaramente dall'art. 2 del detto regio decreto il quale specifica che *«Le indennità per l'estero sono dovute dal giorno in cui si passa il confine o si sbarca all'estero, fino al giorno in cui si ripassa il confine o si prenda imbarco per il ritorno»*. Il trattamento di missione all'estero, salva diversa previsione derogatoria, pertanto non è applicabile al singolo turno lavorativo ordinario svolto oltre confine sulla base di accordi internazionali (cfr. le argomentazioni svolte da Cons. Stato, Sez. VI, 25 novembre 2025, n. 9233).

3.1. Alla luce di quanto esposto è priva di fondamento la tesi svolta da parte appellata secondo la quale la norma di cui all'art. 13, comma 16, del d.P.R. 51/2009 ha carattere regolamentare ed assume rango secondario, non avendo così alcuna forza derogatoria rispetto a norme di rango primario (quali gli artt. 1 e 2 del r.d. 941/1926 e l'art. 10 della l. 836/1973), soprattutto in senso sfavorevole ai destinatari della norma stessa.

Il punto in discussione non è se l'art. 13, comma 16, del d.P.R. 51/2009 deroghi a meno al r.d. 941/1926.

Come detto, il r.d. 941/1926 si applica a fattispecie diversa ovvero al lavoratore che svolge missione all'estero per un arco di tempo. Nella specie, invece, si discute del singolo turno lavorativo ordinario svolto oltre confine sulla base di accordi internazionali.

3.2. Infondata è anche la tesi esposta da parte appellata secondo cui la mancata impugnazione della sentenza n. 1326/2022 del Tar per la Lombardia da parte dell'Amministrazione appellante si configurerebbe, di fatto, come un'accettazione dei principi giuridici affermati dalla stessa. L'omessa impugnazione (peraltro in un giudizio relativo all'accertamento della sussistenza o meno di un diritto ad una determinata indennità) di una sentenza emessa tra altre parti non può essere interpretata come volontà di accettare i principi affermati in detto diverso giudizio. Tecnicamente, in questa sede non c'è nessun giudicato da rispettare. E nel nostro sistema un precedente (peraltro di una corte di primo grado) può avere al più valore persuasivo e non certo efficacia vincolante.

3.3. Quanto appena esposto consente di escludere la sussistenza di una asserita disparità di trattamento tra soggetti diversi come pure affermato da parte appellata. In ogni caso si deve considerare che: (i) il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento si può configurare solo sul presupposto, di cui l'interessato deve dare la prova rigorosa, dell'identità assoluta della situazione considerata (Cons. Stato, sez. V, 17.7.2025, n. 6269); (ii) un provvedimento legittimo non può divenire viziato (e viceversa) perché in passato fu seguito un difforme *modus operandi*, non potendosi giudicare della legittimità di un atto alla luce della circostanza che in passato furono emessi provvedimenti di analogo tenore e contenuto; aggiungasi che l'errore, eventualmente commesso in alcuni casi, non può costringere la Pubblica Amministrazione a perseverare nel medesimo e, allo stesso modo, l'eccesso di potere per disparità di trattamento non può fondarsi su precedenti provvedimenti illegittimi, in quanto questi non possono essere invocati per pretendere ulteriori provvedimenti che violino anch'essi la legge (Cons. Stato, sez. II, 10.9.2025, n. 7280).

4. Per le ragioni esposte l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso primo grado.

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, cfr.: C. Stato, Sez. VI, 25 novembre 2025, n. 9233; TAR Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 7 maggio 2024, n. 156; *id.*, 3 aprile 2024, n. 115; C. Stato, Sez. IV, 16 giugno 2022, n. 4944; TAR Lazio-Roma, Sez. II (Stralcio), 15 luglio 2020, n. 8117. In senso contrario, v. TAR Lombardia-Milano, Sez. IV, 8 giugno 2022, n. 1326, citata in motivazione.

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma, Sez. I-bis, sentenza 12 maggio 2026, n. 8738; Pres. B. Cavallo, Est. Polimeno; X.X. e altri (avv. C. Apostolo, A. Tallarida) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Carabinieri – Luogotenenti dichiarati idonei al concorso per ufficiali in s.p.e. – Nuovo bando – Richiesta di scorrimento della graduatoria – Inaccogliibilità (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 625, 643, 2196-ter; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 35; Cost., art. 97)

Osta all'accoglimento della domanda diretta allo scorrimento della graduatoria degli idonei, la circostanza che il nuovo concorso per sottotenente in s.p.e. dell'Arma dei Carabinieri è stato bandito prevedendo requisiti di partecipazione e prove scritte diverse da quelle precedenti in forza della normativa sopravvenuta. (1)

(omissis)

FATTO E DIRITTO

1. Gli odierni ricorrenti prestano servizio alle dipendenze dell'Arma dei Carabinieri in qualità di luogotenenti in servizio permanente.

Questi sono risultati idonei non vincitori in relazione alla procedura concorsuale disposta con decreto del Direttore generale per il personale militare del Ministero della Difesa – *omissis* – per il reclutamento di complessivi 40 sottotenenti in servizio permanente nel ruolo normale dell'Arma dei Carabinieri.

Con decreto del Direttore Generale per il personale militare del Ministero della Difesa – *omissis* – è stato bandito concorso, per titoli ed esami, per il reclutamento di complessivi 43 sottotenenti in servizio permanente nel ruolo normale dell'Arma dei Carabinieri, e segnatamente della sola parte relativa al reclutamento di 14 unità da trarre dai Luogotenenti in servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri.

2. Con il ricorso introduttivo (notificato in data 31.1.2023 e depositato in data 1.2.2023) i ricorrenti hanno impugnato quest'ultimo bando per i motivi come di seguito rubricati:

(omissis)

i ricorrenti hanno censurato la decisione dell'amministrazione di bandire una nuova procedura concorsuale invece di porre in essere lo scorrimento della graduatoria approvata per le medesime posizioni ed all'interno della quale gli stessi sono collocati;

in base alla pronuncia n. 14/2011 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e ad una parte della giurisprudenza successiva lo scorrimento sarebbe istituito di applicazione generale nei confronti di tutte le amministrazioni e senza limitazioni di carattere soggettivo ed oggettivo e, quindi, anche nei confronti del personale militare;

gli unici limiti all'applicabilità della regola generale dello scorrimento delle graduatorie sarebbero rappresentati da norme espressamente derogatrici dell'art. 35, co. 5-ter, d.lgs. 165/2001 ed eventualmente applicabili al caso di specie;

nel caso di specie la decisione dell'amministrazione di indire una nuova procedura sarebbe illegittima, essendo stata quest'ultima bandita a soli otto mesi di distanza dell'approvazione della graduatoria relativa a precedente procedura e non essendo state esposte le ragioni che hanno portato l'amministrazione a porre in essere tale scelta invece che quella dello scorrimento della graduatoria ancora valida, pure tenuto conto della mancata indicazione di specifiche norme disciplinanti la cadenza periodica del concorso in discussione;

la presente fattispecie non rientrerebbe nell'ambito applicativo del comma 4-bis dell'art. 643 del d.lgs. 66/2010 in ragione della validità della precedente graduatoria alla data di indizione del nuovo concorso;

non rileverebbe poi il disposto dell'art. 688 del d.lgs. 66/2010, il quale non indicherebbe alcuna cadenza periodica del concorso;

(omissis)

il nuovo bando avrebbe altresì violato l'art. 97 Cost. in tema di buon andamento poiché l'assunzione degli idonei in base alla giurisprudenza costituzionale avrebbe consentito di far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute e di realizzare finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure;

l'applicazione di una presunta cadenza periodica del bando in discussione non sussisterebbe nel caso di specie, in quanto l'amministrazione avrebbe deciso di indire il nuovo concorso per poter utilizzare l'autorizzazione all'assunzione di nuovi ufficiali contenuta nell'art. 1, comma 961-ter, della l. 234/2021;

la decisione dell'amministrazione sarebbe poi viziata per eccesso di potere per contraddittorietà della scelta di indire una nuova procedura in luogo di procedere all'immissione in ruolo di personale già dichiarato idoneo e pronto ad entrare in servizio, determinando così un inutile spreco di risorse e di tempo;

ancora, l'eccesso di potere sussisterebbe sotto il profilo del travisamento dei presupposti necessari per procedere all'indizione di un nuovo

concorso e sotto quello del difetto di istruttoria alla luce delle circostanze già esposte in riferimento al primo motivo di ricorso.

3. Con memoria depositata in data 3.3.2023 si è costituita l'amministrazione ed ha chiesto il rigetto del ricorso.

4. Con ordinanza cautelare n. 1408/2023 (pubblicata in data 9.3.2023) questo Tribunale ha respinto la domanda cautelare proposta dai ricorrenti per difetto del *fumus boni iuris* e disposto la compensazione delle spese della fase cautelare. Nel senso del rigetto questo Tribunale ha osservato “che la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato si va consolidando nel senso di ritenere che “....Nell'ambito dell'amministrazione militare vige, in materia di scorrimento delle graduatorie degli idonei, una disciplina settoriale ed autosufficiente, che capovolge il rapporto regola-eccezione tra scorrimento e indizione di un nuovo concorso, contemplato per le altre amministrazioni (artt. 35, comma 5-ter, d.lgs 165/2001 e 4, comma 3, d.l. 101/2013), non solo sancendo una mera facoltà, in luogo dell'obbligo, di scorrimento, ma anche limitandola sotto il profilo temporale (diciotto mesi dall'approvazione) e subordinandola ad un preciso onere motivazionale” (Cons. Stato, II, 28 febbraio 2022, n. 1432; id. 19 maggio 2022, n. 3951; id. 20 giugno 2022, n. 5029; TAR Lazio, I-bis, 21 aprile 2022, n. 4869)”. (omissis) 7. Tanto premesso, il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti vanno respinti, dovendo essere confermato quanto già evidenziato da questo Tribunale e dal Consiglio di Stato in sede cautelare.

In effetti, questo Collegio condivide e fa propria la considerazione svolta dal Consiglio di Stato per cui “lo scorrimento della graduatoria nel caso di specie non sarebbe possibile poiché il nuovo concorso presenta caratteristiche diverse da quello su cui si è formata la graduatoria che gli appellanti vorrebbero utilizzare a scorrimento”.

In tal senso vengono in rilievo in prima battuta i diversi requisiti di partecipazione previsti tra le due procedure.

In effetti, prima di tutto la lett. a) del comma 1 dell'art. 2 del bando ha previsto quale requisito di partecipazione al concorso nella cui graduatoria sono collocati i ricorrenti il requisito del conseguimento di “un diploma di istruzione secondaria di secondo grado di durata quinquennale o quadriennale integrato dal corso annuale, previsto per l'ammissione ai corsi universitari dall'art. 1 della Legge 11 dicembre 1969, n. 910 e successive modifiche e integrazioni”.

Invece, la lett. b) del comma 1 dell'art. 2 del bando impugnato ha previsto quale requisito di partecipazione al concorso quello del possesso di “laurea magistrale in giurisprudenza”.

La circostanza che il nuovo concorso sia stato bandito in relazione al medesimo grado non vale ad elidere i diversi requisiti di partecipazione previsti.

In secondo luogo, la diversità di caratteristiche tra i due concorsi emerge anche dal raffronto tra le fasi e le prove dei due concorsi.

Così, l'art. 4 del bando relativo alla procedura nella cui graduatoria sono collocati i ricorrenti ha previsto l'espletamento delle seguenti fasi e prove in ordine di elencazione: *"a) prova scritta (questionario a risposta multipla su materie di cultura generale e tecnico professionali); b) valutazione dei titoli di merito; c) prove di efficienza fisica; d) accertamenti psicofisici; e) accertamenti attitudinali; f) prova orale; g) prova facoltativa di lingua straniera"*.

L'art. 4 del bando impugnato ha previsto l'espletamento delle seguenti fasi e prove in ordine di elencazione: *"a) prova di preselezione (eventuale); b) due prove scritte (entrambe tipo elaborato, una di cultura generale e una di cultura tecnico-professionale); c) valutazione dei titoli di merito; d) prove di efficienza fisica; e) accertamenti psicofisici; f) accertamenti attitudinali; g) prova orale; h) prova facoltativa di lingua straniera"*.

Da tale confronto emerge quindi la presenza nella procedura di cui al bando impugnato di un'eventuale prova preselettiva, nonché di due prove scritte, entrambe incentrate su un elaborato.

Dalla diversità di caratteristiche tra le due procedure concorsuali discende, quindi, l'assenza del prospettato obbligo dell'amministrazione di procedere a scorrimento della graduatoria del concorso precedente.

Del pari, da quanto precede deriva l'assenza dell'ipotizzato difetto di motivazione e dell'asserito eccesso di potere.

Quanto poi al rilievo contenuto a chiusura dei motivi aggiunti relativo alla circostanza che nella graduatoria impugnata sono risultati vincitori in numero inferiore rispetto ai posti disponibili (in relazione ai 14 posti riservati al ruolo dei Luogotenenti) tale considerazione non è in alcun modo in grado di viziare retroattivamente il bando impugnato con il ricorso introduttivo. Si tratta quindi di circostanza priva di rilievo ai fini della decisione.

In conclusione, il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti vanno respinti.

8. Le spese di lite vanno compensate alla luce della peculiarità della fattispecie.

(*omissis*)

(1) Sull'applicabilità del principio generale dello scorrimento delle graduatorie degli idonei anche nei concorsi militari, v. C. Stato, Ad. Plen., 28 luglio 2011, n. 14.

Tuttavia il Consiglio di Stato ha sovente rigettato i ricorsi in materia o ricorrendo alla deroga indicata dalla stessa Adunanza plenaria, secondo

cui il ricorso ad un nuovo concorso “*risulta pienamente giustificabile, con il conseguente ridimensionamento dell’obbligo di motivazione*» quando «*speciali disposizioni legislative impongano una precisa cadenza periodica del concorso, collegata anche a peculiari meccanismi di progressioni nelle carriere, tipiche di determinati settori del personale pubblico*” (C. Stato, Sez. II, 30 settembre 2025, n. 7639; *id.*, 13 marzo 2023, n. 2572; *id.*, 13 settembre 2022 n. 7936; *id.*, 13 marzo 2023, n. 2572; *id.*, 20 giugno 2022 n. 5029; *id.*, 19 maggio 2022 n. 3951; *id.*, 4 febbraio 2022 n. 788) ovvero affermando, come anche ricorda la sentenza che si pubblica, che “*Nell’ambito dell’amministrazione militare vige, in materia di scorrimento delle graduatorie degli idonei, una disciplina settoriale ed autosufficiente, che capovolge il rapporto regola-eccezione tra scorrimento e indizione di un nuovo concorso*” (C. Stato, Sez. II, 17 gennaio 2023, n. 604 e le altre citate in motivazione).

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Roma, Sez. I-quater, sentenza 26 febbraio 2026, n. 3566; Pres. Est. O. Ciliberti; M.A. e altri (avv. A. Arciero, V. Clemente) c. Min. Interno (Avv. Gen. Stato) Forze di Polizia – Polizia di Stato - Concorso per vice Commissario – Laurea a contenuto giuridico – Computo dei 2/3 di CFU giuridici – Modalità di calcolo (d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, art. 5-*bis*)

Ai fini del computo dei 2/3 dei crediti formativi universitari (CFU) in discipline afferenti al settore scientifico-disciplinare IUS, necessario affinché la laurea sia di contenuto giuridico e integri il requisito di partecipazione al concorso per vice commissario della Polizia di Stato, il “totale” deve intendersi come la somma di tutti i crediti acquisiti esclusivamente mediante superamento degli esami in trentesimi, mentre devono essere esclusi i crediti maturati con il tirocinio, con la tesi di laurea o con eventuali idoneità o abilità, per le quali non sia contemplato il superamento di esami mediante votazione espressa in trentesimi. (1)

(*omissis*)

III. Quanto ai restanti ricorrenti, va detto che l’art. 5-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 334/2000 – richiamato dalla previsione di cui all’art. 2, comma 1, lett. b) e c), del bando di concorso in argomento – stabilisce il criterio per

l'individuazione delle lauree a contenuto giuridico, ai fini della partecipazione al concorso interno in argomento. La norma, all'uopo, prevede quanto segue: *“la laurea triennale o la laurea magistrale o specialistica si considera a contenuto giuridico qualora sia stata conseguita sulla base di un numero di crediti formativi universitari in discipline afferenti al settore scientifico-disciplinare IUS non inferiore a due terzi del totale, considerando esclusivamente i crediti acquisiti mediante superamento di esami in trentesimi”*.

III.1. Alcuni corsi di laurea, come quelli sostenuti dai ricorrenti, prevedono l'acquisizione di crediti formativi universitari (CFU), in assenza di valutazione in trentesimi. Sono da annoverare tra quei CFU privi di voto in trentesimi i crediti maturati con il tirocinio (6 CFU) e con la tesi (6 CFU), nonché le eventuali abilità o idoneità, per le quali non sia contemplato il superamento dell'esame con voto espresso in trentesimi.

III.2. Sennonché, ai fini della partecipazione al concorso in argomento, l'art. 2, comma 1 lett. b) e c), del bando prevede che si debbano considerare esclusivamente i crediti acquisiti mediante superamento di esami in trentesimi *“formalmente risultati utili ai fini dell'ammissione all'esame di laurea”*. Ciò significa che i 6 CFU maturati con la tesi di laurea non devono essere computati nel totale dei crediti posti a denominatore del rapporto aritmetico. A quanto consta, invece, il computo del totale dei CFU, da porre a denominatore del quoziente dei due terzi, è stato eseguito dalla Amministrazione, comprendendo i 6 CFU della tesi di laurea e questo integra già un motivo di censura apprezzabile e sufficiente per accogliere il ricorso.

III.3. Sono poi da ritenersi computabili tra i CFU degli esami giuridici sostenuti con attribuzione di voto in trentesimi (da porre a numeratore della frazione), i crediti da esame giuridico *“convalidato”*, anche quando, putacasò, non sia riportato il voto in trentesimi, poiché si suppone, salvo prova contraria, che l'esame sia stato sostenuto presso un'altra Università (o un'altra facoltà o dipartimento) e convalidato poi nel corso di laurea successivamente opzionato, anche senza riportarne il voto. Non è ben chiaro se l'Amministrazione, nella specie, abbia computato i CFU di esami convalidati ma, nel dubbio, è il caso precisare che essi debbono essere computati nel numeratore della frazione.

III.4. Si tratta poi di capire se, in ipotesi, siano computabili, nel totale dei CFU da porre a denominatore della frazione, i crediti da tirocinio e quelli maturati con abilità o idoneità (senza voto espresso in trentesimi). L'esegesi della norma del citato art. 5-bis, comma 2, d.lgs. n. 334/2000, invero, non è chiarissima nella sua espressione testuale e consente tre diverse possibili interpretazioni: a) sono valutabili, ai fini della validità con-

consuale del titolo di laurea, tutti i crediti formativi (con e senza voto) in discipline del settore giuridico, pari ad almeno i due terzi dei crediti acquisiti mediante superamento di esami in trentesimi (questa sarebbe l'interpretazione più lassista poiché, nell'elaborazione del quoziente, ridurrebbe il denominatore della frazione al numero di crediti da esami superati in trentesimi, senza però ridurre il numeratore ai crediti acquisiti mediante superamento di esami in trentesimi); *b*) sono valutabili i crediti formativi acquisiti, mediante superamento di esami con voto in trentesimi, in discipline a contenuto giuridico, pari ai due terzi dei crediti totali del corso di laurea, al netto dei crediti maturati in esami privi di votazione in trentesimi (questa sembra essere l'interpretazione mediana, poiché riduce il numeratore della frazione al numero di esami giuridici superati in trentesimi, ma riduce anche il denominatore della frazione, cioè il totale dei CFU, calcolandolo solo sui crediti da esami superati con votazione in trentesimi); *c*) sono infine valutabili i crediti formativi acquisiti, mediante superamento di esami con voto in trentesimi, in discipline a contenuto giuridico, pari ai due terzi dei CFU totali del corso di laurea, acquisiti con o senza voto in trentesimi (quest'ultima è un'esegesi che amplierebbe il denominatore della frazione al totale dei crediti da esame del corso di laurea, con o senza voto, riducendo il numeratore alla cifra di crediti da esami giuridici superati in trentesimi, rendendo, così, molto ardua la tipizzazione giuridica del corso).

Le tre diverse interpretazioni sembrerebbero tutte plausibili, poiché l'inciso "*considerando esclusivamente i crediti acquisiti mediante superamento di esami in trentesimi*" può essere lessicalmente riferito sia ai "*crediti formativi universitari in discipline afferenti al settore scientifico-disciplinare IUS*", sia alla locuzione che menziona il computo del "*totale*" dei crediti formativi, sia a entrambe le locuzioni (prescrivendo, in quest'ultima accezione, che il quoziente sia calcolato tra CFU da esami giuridici e totale dei crediti, ma sempre al netto di quelli maturati senza voto in trentesimi).

La scelta più ragionevole, a giudizio del Collegio, è la seconda, cioè quella che media tra le due diverse posizioni estreme. Pertanto, ai fini dell'ammissione al concorso in argomento, devono essere valutati i crediti formativi acquisiti, mediante superamento di esami con voto in trentesimi, in discipline a contenuto giuridico, che devono essere pari ai due terzi dei crediti totali del corso di laurea, sempre al netto dei crediti maturati in esami privi di votazione in trentesimi.

V. Il numero di crediti formativi conseguiti in discipline propriamente giuridiche (c.d. "IUS") dai candidati in possesso di laurea può conservare il carattere di prevalente connotazione scientifico-giuridica, pur essendo inferiore ai due terzi dei CFU totali, se si considera che nel nu-

meratore devono essere inseriti i crediti degli esami convalidati e che il totale dei CFU non può comprendere il voto di laurea. D'altro canto, se è vero che i numeri sono variabili, in relazione alla struttura di ogni specifico corso di laurea, è altresì vero che i crediti formativi universitari afferenti al settore scientifico-disciplinare "IUS" devono essere calcolati sugli esami valutati in trentesimi e devono essere pari ad almeno i *"due terzi del totale"* dei CFU totali conseguiti attraverso esami valutati in trentesimi (non già ai due terzi del totale di tutti i crediti conseguiti con la laurea).

L'applicazione del principio del *favor participationis* nonché del principio della libertà didattica degli Atenei fa propendere per tale interpretazione. Ma, può trarsi la medesima conseguenza anche da un'altra considerazione, in termini di rispetto della *par condicio* dei concorrenti: il concorso in argomento considera titoli validi per l'ammissione sia la laurea triennale sia la laurea magistrale o specialistica. Un'interpretazione troppo restrittiva, riferita alla laurea magistrale o specialistica, finirebbe per penalizzare quest'ultima, anche quando gli esami giuridici sostenuti dal candidato siano, in termini assoluti, più numerosi di quelli sostenuti dal titolare della laurea triennale. Il rischio sarebbe, cioè, che un laureato con titolo magistrale o specialistico sia discriminato ed escluso, pur avendo sostenuto più esami giuridici di un laureato con titolo triennale, ove mai quest'ultimo fosse ammesso per l'accertata conformità al prescritto rapporto dei due terzi tra CFU giuridici e CFU totali. Ad esempio, un laureato magistrale con 19 esami "IUS" (meno dei 2/3 su trenta esami curriculari) sarebbe sfavorito rispetto a un laureato triennale con 16 esami "IUS" (più dei 2/3 dei 20 curriculari). Tale ultima considerazione indurrebbe persino a sospettare della legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 2, d.lgs. n. 334/2000, per violazione del principio di uguaglianza, se non fosse che la questione, nel caso di specie, non assume rilievo, in quanto il ricorso può essere accolto, anche senza scomodare il giudice delle leggi.

VI. Non induce a diverso divisamento la *ratio* della norma di cui all'art. 5-bis, comma 2, d.lgs. n. 334/2000, laddove essa precisa che *"la laurea triennale o la laurea magistrale o specialistica si considera a contenuto giuridico qualora sia stata conseguita sulla base di un numero di crediti formativi universitari in discipline afferenti al settore scientifico-disciplinare IUS non inferiore a due terzi del totale"*.

È vero che la norma intende stabilire una soglia al di sotto della quale il titolo conseguito perde il carattere prevalente di laurea a contenuto giuridico e, se tale è l'intento della norma, l'interpretazione datane non può affidare del tutto alla variabile strutturazione dei corsi di laurea le conseguenze della tipizzazione (giuridica o meno) dell'intero corso. Ma

è altresì vero che, nel caso di specie, il rapporto matematico impiegato dall'Amministrazione per raggiungere la soglia minima di crediti "IUS" viene a fondarsi su un criterio restrittivo che non ravvisa l'illogicità e persino l'ingiustizia di un computo effettuato tenendo conto di fattori disomogenei costituiti da: *a*) crediti "IUS", conseguiti senza il superamento di esami espressi in trentesimi; *b*) crediti "non-IUS", ottenuti tramite il superamento di esami espressi in trentesimi che alimentano la cifra del totale dei crediti universitari; *c*) crediti maturati con " tirocini", "prove finali", "esoneri", "convalide", "abilità", tesi di laurea, conseguiti senza il superamento di esami espressi in trentesimi, che pure alimenterebbero la cifra del totale dei crediti, sulla quale calcolare il rapporto dei due terzi, previsto dalla norma citata. Rispetto all'interpretazione datane dal Ministero resistente, risulta più corretta e logica, oltre che più aderente al *favor participationis*, la diversa modalità di calcolo, proposta dai ricorrenti, in virtù della quale: *a*) il "totale" deve intendersi come la somma di *"tutti i crediti acquisiti esclusivamente mediante superamento degli esami in trentesimi"* (vale a dire dei crediti tra loro omogenei, acquisiti con il superamento di esami in trentesimi); *b*) devono essere esclusi dal "totale" i crediti maturati con il tirocinio (6 CFU), con la tesi di laurea (6 CFU) o con eventuali idoneità o abilità, per i quali non sia contemplato il superamento di esami mediante votazione espressa in trentesimi. Questo è un criterio di calcolo omogeneo rispetto ai fattori considerati, che tiene conto esclusivamente, nella determinazione dei termini del rapporto, dei crediti maturati con il superamento di esami con voto in trentesimi.

VII. Tale interpretazione, invero, si discosta – almeno in apparenza – da quanto affermato da questa Sezione, per un caso analogo ma non identico, con una sentenza a tenore della quale il bando *"per agevolare l'applicazione del disposto normativo, ha correttamente individuato la tipologia di laurea necessaria per poter accedere alla carriera di funzionario di polizia, restringendo, sulla base di una disposizione normativa che non palesa alcun manifesto vizio di legittimità costituzionale, le sole lauree a contenuto giuridico, stante gli specifici compiti e funzioni che un commissario di polizia è chiamato a svolgere, squisitamente attinenti a materie di carattere giuridico"* (cfr.: T.a.r. Lazio Roma, 1-quater, n. 10366 del 19.3.2023). Ad ogni buon conto, in quella pronuncia, il tema della ponderazione del numeratore e del denominatore (nel rapporto dei due terzi tra CFU giuridici e CFU totali) non è stato preso in considerazione, poiché estraneo alle censure del ricorso deciso.

VIII. Resta nella facoltà dell'Amministrazione di rivalutare i crediti formativi dei ricorrenti, alla luce dei criteri espressi in sentenza.

IX. Su tali basi, il ricorso è improcedibile per i ricorrenti risultati non idonei alla prova scritta e, per il resto, può essere accolto, come da motivazione. Stante la particolarità del caso, le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti.

(*omissis*)

(1) In senso difforme, cfr.: TAR Lazio - Roma, Sez. I-*quater*, 19 marzo 2023, n. 10366, citata in motivazione.

* * *

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. I-bis, sentenza 4 dicembre 2025, n. 21855; Pres. G. Iannini. Est. Cavallari; G.R. (avv. D. Palmieri) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato) Ordinamento militare – Esercito – Sanzione di corpo – Valutazione della gravità del fatto – Ampia discrezionalità amministrativa – Insindacabilità salvo per travisamento dei fatti, sproporzionalità, e irrazionalità – Fattispecie (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3; l. 11 luglio 1978, n. 382, art. 15; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1361, 1370; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, art. 717)

Ordinamento militare – Esercito – Sanzione di corpo – Procedimento disciplinare senza ritardo – Contestazione dopo un mese dalla piena conoscenza dell'infrazione – Regola di ragionevole prontezza nella contestazione degli addebiti – Tempestività. (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1398)

Le valutazioni in ordine alla gravità delle infrazioni e alla sanzione da infliggere (nella specie, consegna di 7 giorni per scansione e memorizzazione in formato digitale di documenti classificati come riservati) sono connotate da ampia discrezionalità e pertanto sfuggono al sindacato di legittimità del giudice, salvo siano inficiate da travisamento dei fatti, da evidente sproporzionalità o da palese irrazionalità. (1)

È legittima la contestazione dell'addebito disciplinare effettuata dopo un mese dalla piena conoscenza del fatto da parte dell'Amministrazione, dovendosi intendere la locuzione "senza ritardo" come prescrizione di una regola di ragionevole prontezza nell'avvio del procedimento disciplinare, da valutarsi in relazione alla gravità della viola-

zione e alla complessità degli accertamenti preliminari necessari e dell'intera procedura. (2)

(omissis)

1. Con il proposto gravame il ricorrente in epigrafe, in qualità di Ufficiale dell'Esercito italiano, ha impugnato il provvedimento recante l'irrogazione della sanzione disciplinare di corpo consistente in sette giorni di consegna, unitamente ai connessi atti procedurali e al correlato provvedimento di reiezione del ricorso proposto in via gerarchica. 1.1. Il gravame è affidato a tre motivi di doglianza, con i quali vengono prospettati plurimi profili di eccesso di potere e di violazione normativa, sostanzialmente riconducibili da un lato alle dedotte ipotesi di difetto e contraddittorietà della motivazione, carenza assoluta dei presupposti e di istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, dall'altro al mancato rispetto degli invocati parametri normativi rappresentati, in particolare, dall'articolo 3 l. n. 241/1990, dall'articolo 15, comma 1, l. n. 382/1978 e dall'articolo 1398 C.O.M.

(omissis)

2. Ciò posto, il ricorso introduttivo e la successiva impugnativa per motivi aggiunti non sono meritevoli di accoglimento, per le ragioni nel prosieguo illustrate.

(omissis)

3. Alla disamina nel merito dei primi due motivi di doglianza, suscettibili di trattazione unitaria in quanto sostanzialmente accomunati dalle medesime argomentazioni sul piano logico-giuridico, giova premettere un breve richiamo, per i profili di interesse ai fini della presente controversia, agli approdi ermeneutici della giurisprudenza amministrativa circa l'individuazione della natura giuridica del potere disciplinare esercitato dall'Amministrazione con la conseguente delimitazione del sindacato giudiziale ammesso sui relativi atti. In proposito è stato evidenziato, con particolare riguardo alle sanzioni disciplinari in ambito militare, come *“la valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati in relazione all'applicazione di una sanzione disciplinare costituisce espressione di discrezionalità amministrativa ...”*, chiarendo sul punto che *“... le norme relative al procedimento disciplinare sono necessariamente comprensive di diverse ipotesi e, pertanto, spetta all'Amministrazione, in sede di formazione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto tra l'infrazione e il fatto, il quale assume rilevanza disciplinare in base ad un apprezzamento di larga discrezionalità”*, con l'ulteriore precisazione che *“Le valutazioni in ordine al con-*

vincimento sulla gravità delle infrazioni e alla conseguente sanzione da infliggere sono dunque connotate da amplissima discrezionalità: ciò in considerazione degli interessi pubblici che devono essere attraverso tale procedimento tutelati” (in tal senso, cfr. Cons. St., sez. II, sent. 21 agosto 2023, n. 7886, in specie punto 21; in termini analoghi, cfr. *ex multis* Cons. St., sez. II, sent. 30 marzo 2022, n. 2337).

Dalla ricostruzione della natura del potere esercitato dall’Amministrazione in sede disciplinare discende, sul piano della perimetrazione del controllo giudiziale sui relativi atti – in quanto espressivi di ampia discrezionalità amministrativa – in base al principio di separazione dei poteri, che “... *il provvedimento disciplinare sfugge ad un pieno sindacato di legittimità del giudice, il quale non può sostituire le proprie valutazioni a quelle operate dall’Amministrazione, salvo che queste ultime siano inficiate da travisamento dei fatti, evidente sproporzionalità o qualora il convincimento non risulti formato sulla base di un processo logico e coerente ovvero sia viziato da palese irrazionalità ...*” (in tal senso, cfr. Cons. St., sez. II, sent. 31 marzo 2023, n. 3326, in specie punto 9.2; in termini analoghi, cfr. *ex multis* Cons. St. sez. II, sent. 27 giugno 2022, n. 5261), ovvero “... *nelle ipotesi in cui risulti abnorme o illogico in rapporto alle risultanze dell’istruttoria*” (in tal senso, cfr. Cons. St., sez. II, sent. 9 dicembre 2022, n. 10804, in specie punto 9; in termini analoghi, cfr. *ex multis* Cons. St., sez. II, sent. 18 luglio 2022, n. 6182, punto 6.2).

4. Ciò premesso, dagli atti di causa non risulta – nel perimetro del sindacato giudiziale ammesso sugli atti in rilievo – la sussistenza dei dedotti profili di censura, sulla base di quanto emerge dal contenuto del gravato provvedimento sanzionatorio e dal tenore dell’impugnato provvedimento recante la reiezione del proposto ricorso gerarchico (con conseguente conferma dell’originario provvedimento disciplinare), unitamente ai correlati atti dell’espletato procedimento e alla luce delle risultanze documentali prodotte nell’ambito del presente giudizio.

4.1. In proposito va osservato in primo luogo che i gravati provvedimenti recano la puntuale indicazione del fatto addebitato – costituito, in particolare, dal fatto di aver effettuato in data 17 ottobre 2022 “... *la scansione e memorizzazione in formato digitale, mediante apparecchiature elettroniche non abilitate alla trattazione di informazioni classificate (stampante-scanner e server di rete del reparto), di un documento cartaceo avente classifica “Riservato”, assegnato ...*” all’odierno ricorrente “... *per l’espletamento di attività d’ufficio ...*” con successiva cancellazione ad opera del medesimo militare in pari data “... *di tale documento elettronico non appena informato della scoperta dello stesso da parte di personale del Reparto ...*”, unitamente all’individuazione dell’infrazione collegata al fatto

addebitato, riconducibile nella specie alla violazione di un dovere generale di servizio rappresentato dal senso di responsabilità di cui all'evocato articolo 717 d.P.R. n. 90/2010 correlato, in particolare, alle individuate modalità di trattazione – mediante apparecchiature del Reparto di assegnazione appositamente abilitate e secondo le istruzioni sulla sicurezza periodicamente impartite ai fini della gestione delle anzidette informazioni – di informazioni classificate come riservate affidate allo stesso militare per l'espletamento delle attività di servizio connesse all'incarico assegnato, richiedente nello specifico la conoscenza di informazioni connotate da tale livello di classificazione, quali elementi conducenti alla comminazione della sanzione disciplinare di corpo identificata nella consegna per la durata di sette giorni (– *omissis* –).

Nel delineare l'episodio fattuale posto alla base della comminata sanzione, i medesimi provvedimenti riportano altresì l'esplicito riferimento alla specifica circostanza che la documentazione in questione, connotata dal livello di classificazione "riservato", consisteva in una segnalazione periodica (a carattere mensile) riguardante gli assetti di guerra elettronica dell'Esercito – quale materia rientrante nella competenza esclusiva del reparto di appartenenza dell'odierno ricorrente – assegnata allo stesso militare in visione per la relativa trattazione connessa all'espletamento dell'attività di servizio, nonché l'ulteriore riferimento espresso alla correlata circostanza che la trattazione dell'anzidetta documentazione fosse avvenuta in una postazione non adibita alla stessa, in quanto destinata alla conservazione di documenti non classificati (cfr., in particolare, l'anzidetto allegato n. 13, in specie p. 3-5, unitamente all'allegato n. 11 sopra citato). La consistenza fattuale dell'episodio contestato sotto il profilo dell'addotto utilizzo di "*apparecchiature elettroniche non abilitate alla trattazione di informazioni classificate (stampante-scanner e server di rete del reparto)*" trova ulteriore specificazione negli atti dell'espletato procedimento per quanto concerne, in particolare, la riscontrata scansione di due documenti (in versione pdf) recanti la dicitura "riservato" nel server NAS (*Network Attached Storage*) di Reparto collegato ad una rete "non classificata", non deputata alla trattazione di informazioni connotate dal livello di classificazione riservato e ad uso comune degli utenti, quale circostanza rappresentata nella relazione di servizio datata 2 novembre 2022 acquisita dallo stesso ricorrente in sede procedimentale all'esito dell'avanzata richiesta di accesso documentale (sul punto, cfr. allegato n. 3 all'atto di ricorso introdotto e allegato n. 2 al rapporto circostanziato della resistente Amministrazione, come altresì esplicitato nel corpo del rapporto medesimo, alla pagina 2 del relativo documento).

(*omissis*)

4.2. Dal complesso delle circostanze evidenziate può evincersi, pertanto, da un lato la coerenza del procedimento logico alla base dell'assunto convincente, anche alla luce degli atti procedurali, con conseguente esclusione della prospettata irragionevolezza della determinazione assunta, dall'altro l'insussistenza nella specie del prospettato travisamento fattuale oltre che della denunciata carenza istruttoria. Le esposte ragioni inducono a ritenere, per l'effetto, non ricorrenti nella specie i dedotti profili di violazione normativa per quanto concerne, in particolare, le evocate previsioni relative all'esercizio del potere disciplinare in ambito militare.

5. Muovendo alla disamina del terzo motivo di gravame, consistente nella denunciata carenza di tempestività nell'avvio del procedimento disciplinare in asserita violazione del disposto dell'art. 1398 d.lgs. n. 66/2010 (recante "Codice dell'ordinamento militare" – C.O.M.), il Collegio lo ritiene nella specie infondato alla stregua delle coordinate ermeneutiche declinate in seno all'orientamento giurisprudenziale sviluppatosi sul punto.

5.1. Al riguardo, nel ricostruire il significato della locuzione riportata nel disposto dell'art. 1398, co. 1, C.O.M. al fine di delineare il contenuto della regola (ivi posta) di tempestività nell'avvio dell'azione disciplinare, è stato ribadito come *"... l'inciso "senza ritardo" non può essere interpretato come "immediatamente", ma nel senso d'una regola di ragionevole prontezza nella contestazione degli addebiti, da valutarsi in relazione alla gravità della violazione e alla complessità degli accertamenti preliminari e dell'intera procedura ..."* con l'ulteriore precisazione per cui *"se è vero cioè che la regola di immediatezza, o comunque della tempestività della contestazione in sede disciplinare deve essere intesa in senso relativo, tenendo conto delle ragioni oggettive che possono ritardare la percezione o il definitivo accertamento e valutazione dei fatti contestati ..., tuttavia ciò implica anche che il ritardo deve trovare una sua specifica giustificazione con riferimento alla particolare situazione accertata o alla particolare complessità delle eventuali necessarie acquisizioni istruttorie ..."* (in tal senso, cfr. Cons. St., sez. II, sent. 2 marzo 2023, n. 2219; in termini sostanzialmente analoghi, cfr. da ultimo Cons. St., sez. II, sent. 23 giugno 2025, n. 5449).

5.2. Sul punto va evidenziato come nel caso di specie la contestazione degli addebiti che ha dato luogo all'avvio del procedimento disciplinare risale alla data del 17 novembre 2022 (cfr. allegato n. 9 al "rapporto circostanziato" prodotto dalla resistente Amministrazione il 18 luglio 2023, secondo la numerazione ivi riportata), ponendosi a distanza di un mese dalla realizzazione dei fatti in considerazione – risalenti alla data del 17 ottobre 2022 – e facendo seguito alla relazione di servizio datata 2 no-

vembre 2022 recante la descrizione del fatto rilevato (acquisita dall'odierno ricorrente in sede procedimentale all'esito della richiesta di accesso documentale, come dallo stesso affermato nella parte preliminare delle giustificazioni rese in data 6 dicembre 2022).

5.3. Dagli elementi riportati emerge, dunque, come nella specie non possa ritenersi violata la regola di ragionevole prontezza nella contestazione degli addebiti posta dall'evocato articolo 1398 C.O.M., come interpretato in sede giurisprudenziale, in ragione del contenuto lasso temporale intercorrente tra la data di avvio dell'azione disciplinare e la piena conoscenza dei fatti in rilievo. 6. In conclusione, per le ragioni esposte il ricorso introduttivo e il successivo atto di motivi aggiunti vanno respinti in quanto infondati.

(*omissis*)

(1, 2) Giurisprudenza costante, cfr.: C. Stato, Sez. II, 30 dicembre 2025, n. 10437; *id.*, 11 dicembre 2025, n. 9767; *id.*, 21 agosto 2023, n. 7886; *id.*, 31 marzo 2023, n. 3326; *id.*, 9 dicembre 2022, n. 10804; *id.*, 18 luglio 2022, n. 6182; *id.*, 27 giugno 2022, n. 5261; *id.*, 30 marzo 2022, n. 2337; *id.*, Sez. IV, 21 marzo 2021, n. 2629, nonché, in un caso particolare, C. Stato, Sez. II, 5 maggio 2026, n. 3116, in questo stesso numero della *Rivista*. In giurisprudenza, in senso conforme, cfr.: C. Stato, Sez. II, 1° luglio 2026, n. 5227; *id.*, 23 giugno 2025, n. 5449; *id.*, Sez. I, parere 11 luglio 2024, n. 855; *id.*, Sez. II, 2 marzo 2023, n. 2219; *id.*, 2 giugno 2022, n. 4608; *id.*, Sez. IV, 20 febbraio 2020, n. 1273; *id.*, 13 febbraio 2020, n. 1135.

SEZIONE SECONDA

Corte dei Conti

Corte dei conti, Sez. I giur. d'Appello; sentenza 27 maggio 2026, n. 98; Pres. M. Lasalvia, Est. Meniconi; X.X. e altri (avv. N. di Mario, F.A. De Matteis, S. Rossi) c. P.G. (avv. Vetro), P. Reg. Umbria. Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia provinciale – Mala gestio dei verbali di violazione del codice della strada – Occultamento doloso del danno – Decorrenza della prescrizione dalla scoperta per tutti i concorrenti (l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, co. 2; l. 7 gennaio 2026, n. 1, art. 1; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 201)

Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia provinciale – Prescrizione dei crediti della Provincia da violazioni del codice della strada – Funzionario e agente contabile di fatto – Responsabilità di tutti coloro che si sono succeduti nell'incarico di vigilanza e controllo – Responsabilità in proporzione alla durata dell'incarico – Cessazione prima del maturare della prescrizione – Irrilevanza (l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 4, 5, 17; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 201)

In caso di occultamento doloso del danno, la prescrizione del credito erariale decorre per tutti, anche dopo la legge Foti, n. 1 del 2026, dalla scoperta del danno (nella specie, le pratiche erano tenute in armadi chiusi a chiave inaccessibili a terzi). (1) I vertici dell'Ufficio, succedutisi nell'incarico, nelle cui attribuzioni ricadono l'organizzazione interna e la gestione degli adempimenti connessi alle attività di applicazione e riscossione delle sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, rispondono, a titolo di colpa grave in vigilando, delle disfunzioni, anomalie ed illeciti commessi dall'addetta al servizio, maresciallo della Polizia provinciale, che operava come funzionaria o agente contabile di fatto, ognuno in proporzione al periodo di svolgimento dell'incarico, non rilevando la circostanza che qualcuno di questi sia cessato dal servizio quando ancora il credito era esigibile. (2)

(*omissis*)

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione, ritualmente notificato, la Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Umbria ha evocato in giudizio alcuni dipendenti del Comando della Polizia provinciale di Perugia, nelle persone di: (*omissis*) Con la sentenza n. 16/2024 la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria di questa Corte, dopo avere parzialmente accolto l'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti con riguardo ai verbali non notificati nei termini, nel merito, ha parzialmente accolto la domanda attorea, ritenendo, per i vari tipi di irregolarità riscontrate nella gestione dei procedimenti di esazione delle multe, sussistente la responsabilità: – della X.X. per dolo, con riferimento alle somme da lei rimosse in contanti e mai riversate alla Provincia di Perugia, nonché per gravissima colpevolezza, avendo per anni, senza titolo e professionalità, gestito i verbali in modo errato e negligente, determinando la perdita di pubbliche entrate; – dei tre citati Dirigenti della Polizia provinciale succedutisi nel tempo (...*Omissis*...) per grave colpa in vigilando, per avere tollerato un contesto di caos organizzativo, anche per lo svolgimento di fatto di mansioni superiori da parte della X.X., omettendo di porre rimedio ad una situazione causativa di danno per l'erario.

(*omissis*)

MOTIVI DELLA DECISIONE

11. In via preliminare, il Collegio rileva che gli appelli all'odierno esame sono stati proposti nei confronti della stessa sentenza e, pertanto, come richiesto dalla Procura generale, ne dispone la riunione, ai sensi dell'art. 184, co. 1, c.g.c.

(*omissis*)

14. Con riferimento all'ulteriore questione preliminare, relativa alla intempestività dell'azione erariale dichiarata dal giudice territoriale con riferimento ad una sola tipologia di verbali elevati per infrazioni al Codice della Strada (ovvero quelli non tempestivamente notificati al trasgressore nel termine decadenziale di 90 giorni previsto dall'art. 201 del citato Codice), vengono in esame le censure sollevate in proposito dalla difesa del ...*Omissis*... (per il quale la parziale prescrizione dichiarata dal primo giudice con riguardo alla descritta tipologia di verbali andrebbe invece estesa a tutte, o quasi tutte, le restanti tipologie di verbali indicate in sentenza) e dalla Procura territoriale (che ritiene ingiusta sul punto la sentenza impugnata, in quanto il *dies a quo* della prescrizione dovrebbe essere spostato

in avanti, ovvero al momento della scoperta ed effettiva quantificazione del danno ad opera della Provincia, considerato il doloso occultamento del danno da parte della dipendente X.X. che avrebbe tenuto chiusa a chiave la documentazione relativa alle infrazioni al Codice della Strada elevate negli anni a partire dal 2011, stante la tempestiva messa in mora operata il 25 marzo 2021 dalla Procura attrice).

L'eccezione di prescrizione è stata riproposta, in termini più ampi, nelle più recenti memorie difensive del *Omissis*, alla luce della sopravvenienza normativa contenuta nella legge c.d. Foti n. 1/2026 che, in tema di decorso della prescrizione, farebbe decorrere il relativo quinquennio dalla verifica del "fatto dannoso", non potendo rilevare il presunto occultamento doloso, considerata la circostanza che i fatti accaduti al Comando provinciale sarebbero stati ormai noti a tutti.

Il Collegio ritiene che il motivo di doglianza sollevato dalla Procura territoriale debba trovare accoglimento, non potendosi condividere la decisione di primo grado afferente alla parziale prescrizione dell'azione erariale, che risulta tempestiva per tutte le poste di danno azionate. Infatti, nella vicenda di cui trattasi, il danno da mancata entrata cagionato alla Provincia di Perugia in conseguenza della cattiva gestione del procedimento di riscossione dei verbali elevati per violazioni al Codice della Strada negli anni 2011, 2012, 2013, 2014, risulta effetto di un doloso occultamento, quanto meno ad opera del maresciallo X.X., addetto, di fatto, alla gestione dell'intero procedimento.

Dalle indagini amministrative e contabili -confermate dalla sentenza n. 1872/2025 emessa in data 15.1.2026 dal Tribunale di Perugia, Sezione Penale, depositata dalla Procura generale in allegato alla memoria di conclusioni- è emerso infatti che la dipendente, che si occupava, in via esclusiva, o comunque prevalente, del procedimento di gestione dei verbali di accertamento delle infrazioni al Codice della Strada, ne custodisse i relativi incartamenti chiusi all'interno della propria stanza, gelosamente riposti in armadi e cassetti chiusi a chiave, rendendoli inaccessibili ad altre persone, tanto da posizionare una tendina sulla porta, in modo da non poter essere vista dai colleghi. Gli stessi reati contestati alla X.X., afferenti ai reati di peculato (art. 314 c.p.) e di falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici (art. 479 c.p. in relazione all'art. 476, comma 2, del c.p.), per i quali il giudice penale ne ha disposto la condanna alla pena di 5 anni e 2 mesi di reclusione, presuppongono l'occultamento delle relative attività, di cui la Provincia di Perugia ha potuto avere piena conoscenza solo successivamente al trasferimento della X.X. ad altro ufficio (avvenuto in data 17.10.2017), o meglio dopo la consegna da parte di quest'ultima delle chiavi di accesso agli armadi (novembre 2017), non potendo rilevare il fatto che il comportamento "anomalo" della prevenuta e

la riferita “tolleranza” del medesimo fossero circostanze note a tutti all’interno del Comando. Ciò anche perché, come ha rilevato la Procura territoriale, per l’effettiva quantificazione del danno subito dalla Provincia, si è resa necessaria la creazione di un team interno per il riordino dei verbali. Rimane dunque ferma la disciplina della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno erariale dalla data della sua “scoperta”, anche alla luce dell’art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo novellato dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, che in caso di “occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione”, come nel caso di specie, ne conferma la decorrenza “dalla data della sua scoperta”. Ora anche a voler considerare, in ipotesi, come termine di decorrenza la “scoperta” dell’ammanco conseguente alla consegna delle chiavi degli armadi ove erano custoditi i verbali (novembre 2017), l’azione erariale, considerato, anche l’effetto interruttivo derivante dall’atto di costituzione in mora notificato a tutti i prevenuti in data 25.3.2021, risulta tempestiva, poiché la notifica dell’atto di citazione in giudizio risale al 20.10.2022.

La tempestività dell’azione non può essere messa in discussione per il diverso titolo di responsabilità, quale colpa grave in vigilando, contestato agli altri convenuti in giudizio (...*Omissis*... e ...*Omissis*...), e di cui si dirà in prosieguo, in quanto la condotta dolosa della X.X. si ritiene si sia potuta estrinsecare anche a causa del non corretto esercizio dei poteri di controllo e vigilanza spettanti ai predetti soggetti, quali vertici dell’ufficio.

La giurisprudenza contabile, dalla quale non vi è motivo di discostarsi, ha infatti precisato che “In termini generali, va osservato che, in materia di responsabilità amministrativo-contabile, ai sensi del art. 1, c. 2, l. n. 20 del 1994 e s.m.i., il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta... l’“occultamento doloso” del danno impedisce l’esteriorizzazione, la percepibilità e la conoscibilità di esso, secondo l’ordinaria diligenza, e...richiede l’esecuzione di accorte attività finalizzate al disvelamento dei fatti e delle loro conseguenze. ... In tali evenienze, integranti di norma – ma non necessariamente – condotte penalmente rilevanti, il legislatore, in ragione del dolo, ha affermato la regola della decorrenza della prescrizione dal momento della conoscenza effettiva del danno... (e) tale occultamento non può coincidere, puramente e semplicemente, con la commissione (dolosa) del fatto dannoso, ma richiede una ulteriore condotta, indirizzata a impedire la conoscenza del fatto... (Sez. I App., n. 471 del 2023; Sez. II App., n. 354 del 2023)... il doloso occultamento, nella materia della responsabilità contabile, va inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente, in relazione a una condotta occultatrice del

debitore, ma obiettivamente, in relazione all'impossibilità dell'Amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio, *ex art.* 2935 c.c. (così, Sez. II App., n. 218/2024 e n. 241/2023; Sez. I App., n. 49/2023; n. 471/2023)... l'occultamento doloso (può) realizzarsi anche attraverso un comportamento omissivo del debitore, avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui lo stesso sia tenuto per legge (Sez. III App., sent. n. 21 del 2023; Sez. I App., n. 471/2023). Quanto, in ultimo, al profilo dell'estensione del regime prescrizione, in particolare, con riguardo alla riferibilità del *dies a quo* relativo all'autore dell'illecito a titolo doloso ai soggetti chiamati a rispondere a titolo di responsabilità sussidiaria, osserva il Collegio che in ordine a tale profilo viene in rilievo il principio espresso dalle Sezioni Riunite di questa Corte, con la sentenza n. 4/QM/1999, e più recentemente, ancora, l'orientamento della giurisprudenza contabile secondo il quale, il decorso della prescrizione, ai sensi dell'art. 2935 c.c., opera nei confronti di tutti i responsabili, anche se chiamati a titolo di colpa grave o non partecipi di una specifica attività di occultamento, solo in ipotesi di illecito in cui sulla condotta dell'autore principale, a titolo di dolo, si innestano le posizioni dei soggetti tenuti a compiti di vigilanza e controllo, (in tal senso espressamente, *ex plurimis*, App. Sicilia, n. 37/A/2025, II App., n. 187/2020, n. 722/2018; Corte dei conti, II Sez. n. 302/2012, n. 641/2013, n. 592/2014, n. 397/2015, n. 523/2018, I Sez. n. 404/2008)." (Corte conti, III Sez. App., sent. n. 14/2026).

La tempestività dell'azione erariale, di cui si è detto, assorbe dunque ulteriori questioni attinenti alla sospensione/interruzione di cui all'art. 1310 del c.c., ventilata dalla difesa del ...*Omissis*.

15. Con riguardo al merito, il Collegio osserva che la questione in esame riguarda una consistente mole di crediti della Provincia di Perugia, derivanti dalla elevazione di verbali per varie violazioni al Codice della Strada per gli anni dal 2011 al 2014, mai incassati dall'Ente in quanto non più esigibili per l'intervenuta prescrizione conseguente all'illegittimo procedimento di gestione dei medesimi (assenza di notifica al trasgressore; pagamenti o istruttoria incompleti; mancata/tardiva iscrizione a ruolo nel termine quinquennale di legge; mancata registrazione nel programma informatico HCR; mancato riversamento delle somme all'Ente per i verbali contestati in sede penale e oggetto di pagamento in contanti nelle mani della X.X., come descritti alle p. 4 e 5 della sentenza di primo grado). Per il giudice umbro del danno da mancata entrata subito dalla Provincia di Perugia, benché ridotto nell'importo ad euro 167.096,70, sarebbero responsabili il maresciallo X.X. (a titolo di dolo, con riferimento ai verbali con sanzioni pagate dai trasgressori in contanti, e mai riversati dalla X.X. nelle casse dell'Ente, oggetto di imputazione per peculato in

sede penale; e a titolo di colpa grave, per avere gestito in modo non corretto i verbali per violazioni del Codice della strada, con macroscopiche difformità ed omissioni, e dunque in modo errato e negligente, per un lungo periodo di tempo e per un numero consistente di verbali) e i tre Dirigenti (...*Omissis*...) succedutisi nella reggenza del Comando della Polizia provinciale, in proporzione al periodo di svolgimento del servizio (a titolo gravemente colposo, per avere tollerato ed avallato lo svolgimento di mansioni superiori, svolte di fatto dalla X.X., nella gestione in via esclusiva, o preminente, del procedimento di riscossione delle somme portate dagli indicati verbali, omettendo i dovuti controlli e le misure correttive).

La sentenza, che è giunta all'addebito di danno in capo ai prevenuti sulla base della ricostruzione dei fatti emersi dalle indagini svolte in sede amministrativa, contabile e penale, merita conferma, nei limiti di cui si dirà, anche alla luce della sopravvenuta sentenza del giudice penale (Tribunale di Perugia, Sez. penale, sentenza n. 1872/2025), che ha confermato il caos organizzativo presente nell'ufficio, ove, di fatto, le funzioni di gestione dei verbali di infrazione al Codice della Strada venivano gestite in via esclusiva, o prevalente, dalla X.X., che riscuoteva in contanti le somme versate dai trasgressori senza riversarle all'ufficio economato (dal 2011/2012 nessun versamento risultava essere stato fatto fino al 2016/2018). Le credenziali di accesso al sistema informatico HCR, piuttosto rudimentale e fallace in quanto "ogni dato era modificabile e non si poteva risalire a chi accedeva e modificava cosa", di cui la X.X. era l'unica addetta all'inserimento, erano tuttavia in possesso anche di altre 5/6 unità di personale, che si erano nel tempo occupate dell'ufficio, e le chiavi dell'armadio e delle cassettiere nella stanza della X.X. erano nella disponibilità di altri soggetti – *omissis* –. Ai fini di una migliore comprensione dei fatti e di fugare i dubbi che alimentano alcune tesi delle parti dell'odierno processo, si reputa utile riportare alcune testimonianze contenute nella sentenza penale, ove si legge che: (*omissis*)

Il Collegio rileva che la durata dell'incarico (indicata erroneamente in sentenza in giorni 1675) è stato un elemento rilevante ai fini della responsabilità (addossata al ...*Omissis*... nella misura del 25%), e di cui pertanto si terrà conto nella quantificazione del danno, come si dirà in prosieguo. Pertanto, la sentenza di primo grado è condivisibile nella parte in cui, pur tenendo conto del mero inquadramento della X.X. in categoria C (e dunque dell'assenza di competenza funzionale in tema di sanzioni per violazione del Codice della Strada, riservata a soggetti di categoria D), ne ha configurato la responsabilità per avere svolto, in concreto, mansioni superiori alla propria qualifica di appartenenza.

È infatti condivisibile l'orientamento giurisprudenziale richiamato dal primo giudice sulla figura del "funzionario di fatto", come anche la

connessa responsabilità dell'agente contabile di fatto, che riscuotendo, di fatto, somme per conto di una Pubblica amministrazione, è onerato della prova di aver riversato le somme nelle casse dell'Ente, tuttavia mai fornita dalla X.X. La circostanza non è rilevante, avendo il primo giudice considerato le funzioni "di fatto" svolte dalla X.X. in quegli anni (come emergenti dalle dichiarazioni e dai documenti in atti: in particolare si osserva che nel "prospetto verbali CDS", ovvero nelle tabelle riprodotte nell'appello della Procura territoriale, relative all'anno 2011, il maresciallo X.X. risulta essersi ingerito nella gestione dei verbali, per aver riscosso brevi manu gli importi di alcune sanzioni, oggetto poi anche delle imputazioni penali (verbali del 5.2.2011, richiesta di rinvio a giudizio imputazioni n. 8 e 9; verbali del 1.6.2011, richiesta di rinvio a giudizio imputazioni n. 30, 31; verbali del 14.8.2011, richiesta di rinvio a giudizio imputazioni n. 26, 27, restando irrilevante, ai fini che qui interessano, la prescrizione dichiarata dalla sentenza penale.

(omissis)

Né può rilevare l'invocato "difetto di legittimazione passiva" della prevenuta, fondato sulla circostanza che "dopo il trasferimento del M.llo X.X. (16.10.2017) i crediti della Provincia sorti dal 16.10.2012 e sino al 2014 erano ancora validamente riscuotibili ad iniziativa del titolare del diritto", non essendo ancora prescritti, e "avrebbero dovuto formare oggetto di contestazione a carico di funzionari terzi". In altri termini, siccome la X.X. sarebbe stata trasferita ad altro Servizio dall'ottobre 2017, non sarebbe a lei addebitabile la quota parte dei crediti non riscossi che, a tale data, erano ancora esigibili (perché maturati dopo l'ottobre 2012) ed erano andati prescritti solo successivamente al suo trasferimento. Come ha correttamente rilevato la Procura generale, la doglianza, con un atecnico richiamo alla legittimazione passiva, è in realtà riferita alla insussistenza di una effettiva responsabilità della X.X. per il periodo indicato, ascritta in capo a "funzionari terzi", per crediti che tuttavia non sono stati neanche quantificati (tant'è che l'Organo pubblico, richiamando le comunicazioni della Provincia alla Sezione di Controllo della Corte dei conti per l'Umbria, ha riferito che "gran parte dei crediti in questione già risultava all'epoca del trasferimento, non più esigibile"). Il Collegio osserva che giudice di primo grado ha tenuto conto delle condotte serbate dalla X.X., nel periodo contestato, per il computo della corresponsabilità nella produzione del danno (attualizzatosi solo con l'estinzione del credito). Per cui è corretta l'affermazione di parte pubblica laddove ha precisato che il trasferimento ad altra funzione/altro ufficio non influisce sulla valutazione della vicenda effettuata dal giudice territoriale, "in quanto la contestazione ha riguardato il periodo di servizio della dipendente presso l'Ufficio

competente allo svolgimento dell'attività connessa alle sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, nonché la misura in cui le sue condotte – in tale periodo – hanno concorso alla produzione del danno nel suo complesso”, secondo l’orientamento per cui “Il Collegio ritiene che il giudice di prime cure abbia correttamente individuato la decorrenza del termine prescrizione dell’azione erariale ... Ai fini del relativo addebito, le rispettive quote di responsabilità tra i funzionari avvicendatisi nella carica sono state giustamente parametrare al tempo (e, segnatamente, ai giorni) di effettiva permanenza nell’incarico, tenuto conto della continuità dell’azione amministrativa per l’esazione dei crediti vantati dall’ente, nonché della stretta concatenazione causale tra le omissioni imputabili a ciascuno dei funzionari succedutisi nel tempo” (Corte conti, Sez. App. Sicilia, sentenza n. 59/2024).

Né rileva la contestazione sugli indici dimostrativi dell’esercizio “di fatto” delle funzioni, per l’assenza di una investitura formale della prevenuta ad opera dei superiori per la gestione dei verbali, poiché “ciò che rileva ai fini della responsabilità contabile non sono tanto le circostanze evidenziate dall’appellante (assenza di un formale incarico di incassare i tributi, custodirli e riversarli alle casse comunali; ruolo di mero esecutore; presenza di altri addetti all’incasso in possesso delle chiavi di custodia degli incassi, etc.) quanto l’oggettivo mancato riversamento di somme di denaro derivanti dall’incasso dei tributi minori che il ... (convenuto), seppure privo di una formale investitura, ha gestito per diversi anni, rivestendo così il ruolo di agente contabile, seppure di fatto. La sentenza è compiutamente motivata su tutti gli aspetti della responsabilità che grava in capo all’agente contabile di fatto per il solo maneggio, non corretto, del denaro pubblico ...” (Corte conti, Sez. I App., sent. n. 249/2024). In sintesi, le prove della ingerenza di fatto della X.X. nella gestione di tutti gli adempimenti relativi ai verbali per cui è causa – e della illegittimità – sono contenute nelle dichiarazioni testimoniali relative al procedimento penale a suo carico, riportate nell’appello del Procuratore regionale, e poi confluite anche nella richiamata sentenza penale n. 1872/2025 del 15.1.2026.

(*omissis*)

Viene poi in esame il terzo motivo di appello del ...*Omissis*..., per cui nessun addebito potrebbe esserle mosso per il danno da mancata entrata (che si realizzerebbe solo al momento della scadenza del diritto alla riscossione, come precisato dalle Sezioni Riunite di questa Corte con la sentenza n. 27/2021), poiché al momento di cessazione dall’incarico di dirigente (30 aprile 2015) i crediti della Provincia erano ancora esigibili, per cui, se mai, la responsabilità, per non aver evitato la prescrizione e per non essersi attivato per la riscossione, sarebbe del dirigente subentrato, gli

ovvero del ...*Omissis*... La censura, richiamando quanto già detto per l'analoga sollevata dalla X. X., non può essere accolta, come ha correttamente rilevato la Procura generale, poiché ciò che rileva ai fini dell'addebito di responsabilità nell'odierno giudizio sono le condotte tenute dai prevenuti durante il periodo di permanenza in servizio, che hanno concorso alla verifica del danno da mancata entrata, e non il successivo momento di scadenza del diritto alla riscossione, in cui il danno si attualizza. La condotta contestata al ...*Omissis*..., come anche agli altri due Dirigenti convenuti in giudizio (secondo motivo del ...*Omissis*...) concerne infatti l'omissione dell'attività di controllo sul corretto funzionamento degli Uffici e del servizio da loro reso nella gestione dei verbali per violazioni al Codice della strada. Responsabilità gravante sui prevenuti in quanto vertici degli Uffici, ad essi subordinati gerarchicamente, per la mancata, tempestiva, adozione di misure correttive, ove la situazione oggettiva, di caos generalizzato, è stata tollerata per molti, troppi, anni, generando un consistente danno per l'Ente pubblico di appartenenza. La Procura territoriale ha poi correttamente evidenziato che, per un lungo arco temporale, è stato consentito/tollerato lo svolgimento "di fatto" di mansioni superiori da parte della X.X., non rilevando i dirigenti che il pagamento delle sanzioni avveniva, con frequenza, in contanti all'interno degli uffici, e neanche il mancato riversamento, almeno dal 2012, all'Economato dell'Ente delle somme riscosse in contanti.

Il giudice di primo grado ha dunque ascrivito le gravi condotte omissive, a tutti i tre dirigenti-comandanti del Corpo di Polizia provinciale che si sono succeduti nel tempo, per l'analogo disinteresse che ha caratterizzato il loro modo di gestire gli Uffici subordinati, e sono stati condannati secondo l'unico criterio possibile e ragionevole, chiarito anche dalla Procura generale, ovvero in relazione alla durata dell'incarico. Non potendosi condividere l'addebito al primo giudice di genericità ed insufficienza della motivazione, se ne deve condividere l'adesione all'orientamento giurisprudenziale per cui "in ipotesi di prescrizione di un credito erariale rispondono del relativo danno tutti i soggetti che si sono alternati nell'incarico, ognuno in proporzione al periodo di svolgimento del servizio, non assumendo incidenza la circostanza che un convenuto sia cessato dal servizio quando ancora il credito era esigibile" (Corte conti, III Sez. App., sent. n. 233/2019).

Non può infatti accogliersi il quarto motivo di appello della Procura territoriale, per cui la responsabilità dei dirigenti sarebbe a titolo di dolo (eventuale), ove il dolo (diretto) dovrebbe qualificare tutta la condotta della X.X., avendo il primo giudice, condivisibilmente, escluso l'elemento soggettivo del dolo in capo ai dirigenti (il dolo eventuale, reclamato dalla Procura sulla base di alcune circostanze sintomatiche, non risulta adegua-

tamente comprovato con riguardo all'accettazione del rischio del depauperamento della Amministrazione provinciale) ed ascritto a dolo solo la condotta della X.X. afferente al danno conseguente alla mancata dimostrazione del riversamento di denaro pubblico, riscosso per conto dell'ente, residuando una grave colpa per le macroscopiche difformità ed omissioni nella procedura di gestione dei verbali, tenuto conto anche delle mansioni superiori svolte, in assenza della qualificazione professionale. Non possono neanche condividersi le censure mosse alla sentenza di primo grado laddove sarebbe giunta ad una condanna dei dirigenti a titolo di responsabilità oggettiva, derivante dalla posizione ricoperta di vertici dell'Ufficio (secondo motivo di appello ...*Omissis*..., quarto motivo ...*Omissis*...). Si giustifica dunque l'affermazione della Procura territoriale, ove descrive una responsabilità conseguente alla grave violazione dei compiti che l'ordinamento affida al ruolo dirigenziale, che ha il potere/dovere di attuare le finalità pubbliche proprie della struttura amministrativa, rispondendo del buon andamento, legalità e imparzialità dell'azione dell'Ufficio, che origina anche da una corretta organizzazione della struttura amministrativa stessa. Viene pertanto in rilievo una grave colpa, sussumibile anche nella accezione circoscritta dal più recente legislatore di "violazione manifesta delle norme di diritto applicabili" (art. 1 legge n. 20/1994, come riformulato dalla legge n. 1/2026). Le norme sono contenute nel d.lgs. n. 165/2001: – art. 4, co. 2, per cui (*omissis*) – art. 5 comma 1, per cui (*omissis*) – art. 17 in tema di (*omissis*). Si tratta di norme, dettate per la dirigenza in generale, che sono analoghe a quelle, ancor più specifiche, previste per la disciplina della dirigenza degli enti territoriali, qual è la Provincia, di cui all'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i., cui, per esigenze di sintesi, si rinvia. Anche la giurisprudenza, con riguardo al simile caso di mancata riscossione di proventi dovuti all'Amministrazione, ha riconosciuto la responsabilità dei vertici dell'Ufficio, che assumono una posizione di garanzia nei confronti del bene giuridico tutelato dall'ordinamento, costituito dal bilancio pubblico. (*omissis*) Cercando di operare una sintesi delle varie censure, già sopra descritte, si osserva che la sentenza è stata criticata (terzo e quarto motivo di appello della Procura contabile) nella parte in cui ha operato la riduzione del danno, con riguardo ad aspetti oggettivi, (al 50%), e nella parte in cui l'ha ulteriormente ridotto, per profili soggettivi attinenti alla responsabilità di soggetti non evocati in giudizio (di un ulteriore 25%).

Le contestazioni delle parti private hanno riguardato sia l'addebito alla X.X. del solo 50% della responsabilità, sia le singole quote a carico del ...*Omissis*... (25%) e del ...*Omissis*... (20%), e ciò anche alla luce della sopravvenuta normativa contenuta in proposito nella c.d. legge Foti n. 1/2026. Questo Collegio, per la complessità del caso in esame, ritiene di

condividere il ricorso alla quantificazione del danno, in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del c.c., e la riduzione operata in sentenza (al 50%, ovvero ad euro 222.795,60), anche se in base a diversi elementi:

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, sulla decorrenza della prescrizione dalla scoperta del danno in caso di occultamento doloso, dopo la legge Foti, cfr.: C. conti, Sez. giur. I centr. App., 27 maggio 2026, n. 99; *id.*, Sez. giur. App. Reg. Sic., 26 maggio 2026, n. 20; *id.*, Sez. giur. II centr. App., 24 maggio 2026, n. 89. Sulla legge Foti, v. S. FOA, *Alla Corte costituzionale la responsabilità amministrativo contabile ridimensionata. Il nuovo rapporto tra poteri dello Stato e l'annichilimento della funzione giurisdizionale*, in *Giustizia insieme*, 3 giugno 2026.

(2) Sulla estensione a tutti i responsabili solidali, anche se chiamati a titolo di colpa grave o non partecipi di una specifica attività di occultamento, limitatamente all'ipotesi di illecito in cui sulla condotta dell'autore principale, a titolo di dolo, si siano innestati i comportamenti dei soggetti tenuti a compiti di vigilanza e controllo, cfr.: C. conti, Sez. giur. III centr. App., 14 gennaio 2026, n. 14; *id.*, Sez. giur. App. Reg. Sic., 12 maggio 2025, n. 37; *id.*, 22 gennaio 2024, n. 27 e le altre citate in motivazione. Sulla parametrizzazione della responsabilità al periodo di incarico, v. C. conti, Sez. giur. App. Reg. Sic., 9 aprile 2024, n. 59; e sulla responsabilità dell'agente contabile di fatto, v. C. conti, Sez. giur. centr. I App., 9 dicembre 2024, n. 249, citate in motivazione.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. d'Appello Reg. Siciliana, 6 maggio 2026, n. 18/A/2026; Pres. V. Lo Presti, Est. Colavecchio; Proc. Reg. Sic. c. X:X. (avv. G.B. Scalia).

Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia di Stato – Danno erariale – Auto in servizio d'istituto – Passaggio con semaforo rosso – Collisione – Dolo eventuale – Esclusione – Applicazione della limitazione di responsabilità (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 41, 146, 177; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120, art. 21; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1)

L'attraversamento di incrocio nonostante il semaforo rosso, da parte di auto della Polizia di Stato in servizio di istituto, senza segnale acustico in funzione, seguito da collisione con altro veicolo, non integra responsabilità per danno erariale non ricorrendo, nella specie, gli

elementi del dolo eventuale e rientrando tale condotta nella limitazione della responsabilità amministrativa. (1)

(omissis)

1.1. Di seguito i fatti, come compendati nell'atto di citazione e ricostruiti sulla base del verbale della Polizia municipale di Palermo del 20/5/2022. Il giorno 23/3/2002, la convenuta, alla guida dell'autovettura di servizio, Fiat Fullback, targata polizia – *omissis* –, mentre si recava ad effettuare un sopralluogo a seguito di un furto presso un esercizio commerciale, attraversava, a velocità sostenuta, con “lucidi segnali di colore blu attivi” e segnale acustico di allarme spento, un incrocio lungo via – *omissis* –, mentre la luce semaforica era rossa; si scontrava, pertanto, con l'autovettura Volkswagen Golf, targata – *omissis* –, che impegnava lo stesso incrocio da via – *omissis* –, con la luce semaforica verde; a seguito del sinistro tutti i soggetti coinvolti erano trasportati al locale nosocomio per le cure del caso. Veniva, quindi, avviato un procedimento disciplinare che si concludeva con l'irrogazione del richiamo scritto, per violazione dell'articolo 25 del d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782, essendo stata riscontrata a carico di X.X. negligenza in servizio, come previsto dall'articolo 3, n. 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737.

1.2. Per il pubblico ministero, l'attraversamento dell'incrocio con semaforo rosso avveniva in violazione dell'articolo 177, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), tenuto conto che il dispositivo acustico di allarme era spento, e, comunque, non giustificato, stante la mancanza di particolari esigenze di servizio poiché l'intervento non era stato richiesto per arrestare o impedire la consumazione di fattispecie delittuose, ma per svolgere un sopralluogo di polizia scientifica in ordine ad un furto con danneggiamento, commesso presso un esercizio commerciale. La condotta della convenuta, che aveva violato l'articolo 41, comma 11, del decreto legislativo n. 285 del 1992, doveva ritenersi, dunque, connotata dall'elemento psicologico del dolo, sub specie del dolo eventuale, sussistente ogni qualvolta l'agente si rappresenti la significativa possibilità di verifica dell'evento e si determini ad agire comunque, anche a costo di cagionarlo. 2. La locale Sezione di primo grado, con la sentenza n. 122 del 2025, respingeva la domanda attorea.

(omissis)

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La procura regionale, con l'atto di citazione depositato in data 22.11.2024, ha chiesto la condanna di X.X., assistente di Polizia di Stato,

al pagamento della somma di euro – *omissis* –, a titolo di dolo eventuale, per i danni cagionati all'autovettura di servizio in conseguenza di un sinistro stradale. Il collegio di primo grado, con la sentenza in questa sede impugnata, ha assolto la convenuta poiché non solo non ha ravvisato il dolo eventuale nella sua condotta, così come contestato, ma neanche la colpa grave in quanto la condotta rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito dalla n. 120 del 2020. La procura regionale, con atto di appello depositato in data 27/5/2025, ha chiesto la riforma della predetta sentenza, con condanna di X.X. a titolo di dolo eventuale e, in subordine, per colpa grave; in ulteriore subordine, ha chiesto che fosse sollevata questione di costituzionalità dell'articolo 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito dalla n. 120 del 2020. X.X., nella memoria di costituzione depositata in data 27/5/2025, ha chiesto la conferma della sentenza impugnata.

(*omissis*)

3. Il motivo di impugnazione attinente alla sussistenza del dolo eventuale nella condotta dell'appellata non è fondato, non ricorrendo gli indici sintomatici, esemplificativamente enumerati nella sentenza n. 62 del 2023 di questa Sezione; all'uopo, deve osservarsi, infatti, che non è sufficiente la mera violazione di un disposto normativo, segnatamente l'articolo 146 del codice della strada che vieta il passaggio con il semaforo rosso, per ritenere sussistente il dolo eventuale. Del resto, dalla ricostruzione del sinistro, come evincibile dagli atti riversati nel fascicolo processuale di primo grado, emergono elementi che escludono la ricorrenza del dolo eventuale: – l'appellata alla guida dell'autovettura di servizio si stava recando a fare un sopralluogo a seguito di una rapina; – la velocità non era elevata, come risulta dal filmato in atti e trova conferma nel limitato importo del risarcimento e dall'assenza di lesioni personali gravi a carico delle parti coinvolte; – l'assenza di dispositivo acustico in funzione può trovare giustificazione nell'ora tarda, mentre per quello lampeggiante il pubblico ministero, modificando la contestazione, lo ha dapprima ritenuto in funzione (atto di citazione) per poi escluderlo (atto di appello). Tali elementi denotano, a parere del collegio, l'assenza del dolo eventuale, inteso come consapevole accettazione del rischio di una elevata probabilità di verificazione dell'evento dannoso; in altre parole, non risulta che la convenuta abbia agito con un atteggiamento di totale disprezzo delle regole che governano la conduzione dei veicoli sulla strada tanto da accettare il rischio della causazione di un sinistro, con gravi conseguenze sulla incolumità di altre persone; la circostanza, sostenuta dall'appellante, secondo la quale l'agente di polizia X.X., pur avendo visto il sopraggiungere dell'altra autovettura (abbia “deciso di attraversare l'incrocio nonostante il sopraggiun-

gere dell'altra autovettura a lei perfettamente visibile”) abbia, scientemente impegnato l'incrocio, appare del tutto sfornita di adeguato supporto probatorio. Del resto, la stessa Corte di cassazione ha ritenuto sussistente il dolo eventuale nei sinistri stradali in ipotesi del tutto particolari, caratterizzate da specifiche circostanze fattuali, che hanno avuto conseguenze gravissime sull'incolumità delle persone coinvolte, cagionandone addirittura la morte, non essendo all'uopo sufficiente la generica rappresentazione della situazione di pericolo da parte dell'agente.

4. La condotta della convenuta integra, piuttosto, un'ipotesi di colpa grave, diversamente da quanto sostenuto nella sentenza impugnata, tenuto conto che è stata violata, senza alcuna plausibile ragione, una norma del codice della strada, segnatamente l'articolo 146, che impone l'arresto del veicolo con luce semaforica rossa, non sussistendo le condizioni di cui al successivo articolo 177. Del resto, l'appellata era ben a conoscenza, proprio per le particolari mansioni lavorative svolte, delle norme stradali, la cui violazione, in assenza di alcuna giustificazione, può comportare il rischio di causare sinistri stradali.

5. La condotta positiva di cui sopra, consistita proprio nell'attraversamento di un incrocio con luce semaforica rossa dal quale è derivato, a seguito di collisione, un danno all'autovettura di servizio, rientra nella previsione dell'articolo 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito dalla n. 120 del 2020 che recita: “Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 aprile 2025, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”. L'ampia e chiara formulazione della norma non consente, così come richiesto dall'appellante, di escludere la fattispecie oggetto del presente giudizio dal suo campo di applicazione, dovendo il giudice attenersi, principalmente, al canone dell'interpretazione letterale, come sancito dall'articolo 12, comma 1, del codice civile.

6. Questa Sezione, poi, non ritiene di accogliere la prospettata questione di costituzionalità per le ragioni che seguono, essendo manifestamente infondata, giacché la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2024, si è già occupata della materia del contendere, la cui questione di costituzionalità era stata sollevata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania, in relazione agli articoli 3, 28, 91, 97 e 103

della Costituzione. In particolare, nella fattispecie scrutinata dal Giudice delle leggi veniva in rilievo la condotta positiva materiale, gravemente colposa, di alcuni dipendenti che avevano illecitamente apposto la firma di trattenuta su assegni “determinativi delle ingiustificate e dannose fuoriuscite” di denaro, senza operare i necessari controlli, e ciò aveva permesso ad un altro dipendente di incassarli fraudolentemente. Orbene, la Corte costituzionale ha ritenuto che la limitazione della responsabilità amministrativa prevista dall’art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito dalla legge n. 120 del 2020, applicabile alla suddetta fattispecie, fosse del tutto plausibile in quanto in armonia con la Carta fondamentale.

(*omissis*)

7. In conclusione, l’appello della Procura regionale deve essere rigettato, con conferma della sentenza n. 122 del 2025 della locale Sezione territoriale, pur con le precisazioni sopra esposte.

(*omissis*)

(1) Sugli indicatori del dolo eventuale, sovente prospettato come alternativa alla colpa grave dopo il d.l. n. 76/2020, cfr., nella giurisprudenza contabile: C. conti, Sez. giur. Reg. Umbria, 11 maggio 2026, n. 14; *id.*, Sez. giur. Reg. Trentino-A.A., 11 maggio 2026, n. 26; *id.*, Sez. I centr. d’App., 12 settembre 2024, n. 214, con nota di A. PALMIERO, *Danno erariale derivante da illecita percezione di contributi pubblici in assenza dei requisiti soggettivi: indici della sussistenza del dolo eventuale e integrale rifusione del danno*, in *Riv. Corte dei conti*, 2024, n. 5, III, 173; C. conti, Sez. giur. d’App. Reg. Siciliana, 22 novembre 2023, n. 62/A/2023, citata in motivazione, unitamente a C. cost., 16 luglio 2024, n. 132, sulla legittimità costituzionale dell’art. 21, d.l. n. 76/2020. In dottrina, v. M.T. D’URSO, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità amministrativa dopo il d.l. n. 76/2020*, in *Riv. Corte dei conti*, 2021, n. 2, I, 21.

Sulle applicazioni in campo penale del concetto di dolo eventuale, accennate in motivazione, dopo la fondamentale sentenza delle Sezioni Unite penali, 24 aprile 2014, n. 38343 (c.d. sentenza Thyssen), v. di recente: Cass., Sez. 2, 2 marzo 2026, n. 8239; *id.*, Sez. 5, 19 dicembre 2025; *id.*, Sez. 1, 30 ottobre 2025, n. 35604 e 11 giugno 2025, n. 22007, e per riferimenti, E. LANZA, *Il dolo eventuale nel sistema penale italiano*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023; A. CAPPELLINI, *Il dolo eventuale e i suoi indicatori: le Sezioni Unite Thyssen e il loro impatto sulla giurisprudenza successiva*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, giugno 2015.

Corte dei conti, Sez. giur. App. Reg. Siciliana, sentenza 19 marzo 2026, n. 11/A/2026; Pres. V. Lo Presti, Est. Albo; Inps (avv. F. Gramuglia, T.G. Norrito) c. X.X. (avv. A. Raneli, L. Ragno) Pensione civile e militare – Polizia di Stato

Pensione privilegiata – Controversia sulla dipendenza da causa di servizio in costanza di rapporto di lavoro – Decorrenza del trattamento privilegiato – Data del congedo (d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 167, 191; d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461, art. 12)

Il trattamento di pensione privilegiata spettante al richiedente (Soprintendente Capo della Polizia di Stato) decorre, in caso di esito favorevole del giudizio, avviato durante il rapporto di lavoro, per l'accertamento della dipendenza da causa di servizio, dalla data del congedo e non dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della relativa istanza. (1)

(omissis)

PREMESSO IN FATTO

I. Il sig. X.X., già sovrintendente capo della Polizia di Stato, ha adito la locale Sezione giurisdizionale per chiedere l'accertamento del proprio diritto alla corresponsione dei ratei di pensione privilegiata oltre interessi legali, calcolati sui singoli ratei fino pagamento, con decorrenza dal 1.4.2018, ossia dalla data del congedo, e non dal 1.4.2022, come riconosciuto dall'INPS, corrispondente al primo giorno del mese successivo all'istanza del 21.3.2022.

(omissis)

RITENUTO IN DIRITTO

I. L'odierno giudizio verte sulla decorrenza dei ratei di pensione privilegiata da corrispondere al ricorrente dopo l'esito favorevole del contenzioso per il prodromico accertamento della dipendenza da causa di servizio, che l'INPS ha riconosciuto a far data dall'1.4.2022 (primo giorno del mese successivo all'istanza del 21.3.2022), anziché dall'1.4.2018 (data del congedo), come perorato dall'odierno appellato.

Tale riconoscimento era avvenuto con sentenza della locale Sezione giurisdizionale n. 69/2022 [del 21.1.2022], con la quale, dichiarato il difetto di giurisdizione in relazione alla domanda di equo indennizzo, all'esito delle operazioni peritali, aveva accertato la dipendenza da causa di

servizio della infermità “Cardiopatia ischemica trattato con by-pass aorto-coronarico” ai fini del riconoscimento del diritto del ricorrente alla pensione privilegiata da ascrivere alla tab. A, 5ª categoria. L’Istituto previdenziale, estraneo al giudizio instaurato in costanza di servizio con il datore di lavoro (Ministero dell’interno), ha ritenuto il proprio operato conforme all’art. 191, comma 2, del d.P.R. 1092/73: l’odierno appellato è cessato dal servizio a domanda (art. 167 del TU) nel 2018 e poiché l’istanza di p.p.o. è stata presentata il 21.3.2022, e dunque oltre due anni dopo il giorno in cui è sorto il diritto, il pagamento della pensione non può che avere decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della sua presentazione.

II. Questa Sezione, in linea con la giurisprudenza delle altre Sezioni d’appello (*ex plurimis*, Corte dei conti, Sez. III/A, n. 203/2020; n. 219/2019, n. 182/2018; Sez. II/A n. 11/2021; Sez. I/A n. 171/2015), ha in più occasioni ammesso (*ex plurimis*, cfr. sent. n. 42/A/2023; 168/A/2022; 36/A/2022; 199/A/2021), in costanza di rapporto di servizio, la proponibilità dell’istanza finalizzata al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio in funzione del futuro riconoscimento della pensione privilegiata, il cui diniego è impugnabile dinanzi al Giudice delle pensioni, giacché preclude l’accesso a tale specifico trattamento pensionistico, cui l’accertamento stesso è funzionale *ex art.* 12 del d.P.R. n. 461/2001. Tale anticipazione dell’accertamento finalizzato al futuro trattamento pensionistico privilegiato, nonché dell’annessa tutela in caso di diniego, rinviene la propria ratio nell’esigenza di impedire che il decorso del tempo possa rendere più difficoltosi gli accertamenti peritali propedeutici al riconoscimento del beneficio pensionistico anelato.

II.I. I richiamati approdi ermeneutici, che prendono abbrivio da importanti arresti delle Sezioni unite della Corte di cassazione (*ex plurimis*, Cass, SSUU, ord. n. ordinanza n. 4325/2014), hanno trovato autorevole avallo nella giurisprudenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, le quali hanno recentemente chiarito che: “Il ricorrente può domandare, 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” (Sezioni riunite sentenza 12/2023/QM/PRES, depositata in data 17 agosto 2023).

II.II. Nell’ambito di tale importante decisione, il Supremo organo di nomofilachia ha innanzitutto chiarito che l’inammissibilità del ricorso *ex art.* 153, comma 1, lett. *b*, c.g.c. non è predicata in relazione alla mancanza della domanda “di pensione” ma, semplicemente, con riferimento alla

manca della domanda “sulla quale non si sia provveduto (esplicitamente o implicitamente, per via del silenzio) in sede amministrativa”. In punto di interesse ad agire, ha anche evidenziato che “lo svilimento dell’interesse alla coltivazione di un giudizio durante il servizio ...è fondato su una non appropriata interpretazione dell’art. 12 (Unicità dell’accertamento) del d.P.R. 461/2001” («Il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell’infermità o lesione costituisce accertamento definitivo anche nell’ipotesi di successiva richiesta di equo indennizzo e di trattamento pensionistico di privilegio»). Difatti, “Pur essendo indubitabile che il giudizio sulla dipendenza da causa di servizio di infermità e lesioni sia un segmento della più complessa fattispecie rilevante ai fini del conseguimento del trattamento di privilegio, cionondimeno gli effetti pregiudicanti che l’accertamento avviato durante il servizio può generare giustificano l’immediata reazione in sede giudiziaria”; sicché “vi può essere in concreto e all’attualità l’interesse a contestare lo sfavorevole giudizio di non dipendenza di infermità o lesioni da causa di servizio. E ciò per evitare il consolidamento di un giudizio destinato a riverberarsi sulla (necessariamente) futura richiesta di pensione privilegiata, invocabile a partire dal momento della cessazione dal servizio. In ogni caso, l’interesse ad agire con un’azione di mero accertamento non implica necessariamente l’attuale verificarsi della lesione d’un diritto o una contestazione, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull’esistenza di un rapporto giuridico o sull’esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, costituendo la rimozione di tale incertezza un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non con l’intervento del giudice”.

III. Così succintamente ricostruito il perimetro ermeneutico di riferimento, il Collegio reputa infondato l’unico motivo di gravame dell’Istituto appellante, incentrato su una pretesa violazione degli artt. 167 e 191 del d.P.R. 1092/73 e dell’art. 2909 del Codice civile. Ed invero, alcuna domanda, nella fattispecie in esame, avrebbe potuto essere presentata in costanza di servizio, né entro i due anni successivi, in assenza del prodromico requisito – divenuto all’epoca controverso – dell’accertamento della dipendenza da causa di servizio. Il Sig. X.X., infatti, ha presentato la domanda di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio all’Amministrazione d’appartenenza in data 1.2.2017, ovvero poco più di un anno prima del suo collocamento a riposo (1.4.2018). All’esito del pertinente iter amministrativo, il diniego di tale presupposto è stato formalizzato con decreto n. – *omissis* –, che lo ha indotto, in data 11.7.2019, ad adire tempestivamente la Sezione di primo grado per l’accertamento della dipendenza da c.s. ai fini del futuro trattamento pensionistico privilegiato, poi riconosciuta nel 2022 all’esito di accertamenti peritali. Muovendo da tale

peculiare sequenza fattuale, correttamente il Giudice di prime cure ha affermato la decorrenza del trattamento pensionistico privilegiato dal 1.4.2018 (data del congedo, come peraltro fatto inizialmente dall'INPS) e non dal 1.4.2022 (primo giorno del mese successivo all'istanza del 21.3.2022), non potendo il lasso di tempo necessario a scrutinare le ragioni del sig. X.X. in sede amministrativa (circa due anni) o in sede giudiziale (circa tre anni) tradursi in una limitazione di un diritto che, invece, in sede giudiziale è stato riconosciuto allo stesso ricorrente. A tali conclusioni non può ostare l'art. 191, comma 2, del TU, invocato dall'INPS, a mente del quale "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".

La norma invocata dall'Ente previdenziale, invero, contempla l'ipotesi "ordinaria", in cui l'accertamento della dipendenza da causa di servizio sia effettuato dopo il collocamento in quiescenza a domanda. Laddove, come nella fattispecie, l'accertamento sia avviato in costanza di servizio e sia divenuto controverso, il lasso di tempo necessario ad acclarare tale prodromico e indefettibile requisito per l'insorgenza del diritto, ove poi giudizialmente riconosciuto, non può tradursi in una limitazione dello stesso. La tempistica dell'accertamento della dipendenza, infatti, risente di variabili eteronome, connesse a lungaggini burocratiche o a sviluppi contenziosi, che esulano dalla sfera di dominio dell'avente diritto, il quale si vedrebbe doppiamente pregiudicato, anche in termini di postergazione della decorrenza del proprio trattamento.

Paradossalmente, se il procedimento amministrativo o il processo innanzi a questa Corte avesse registrato durata ancora più ampia, ancorché con lo stesso esito favorevole, il diritto del ricorrente sarebbe stato ulteriormente compresso, sebbene quest'ultimo fosse risultato, in definitiva, titolare del diritto invocato. Nella fattispecie in esame, nessuna domanda di trattamento privilegiato avrebbe potuto essere presentata in costanza di servizio – in quanto prematura – ovvero entro i due anni successivi, in assenza del prodromico requisito per l'insorgenza del diritto – divenuto all'epoca controverso – della dipendenza da causa di servizio. Conseguentemente, l'INPS non può certamente invocare alcun effetto "prenotativo" connesso ad una domanda di pensione di privilegio, anche errata (cartacea o incompleta), presentata nel biennio dal congedo, giacché tale espediente, non necessario in ragione di quanto detto, non avrebbe comunque ovviato alla sostanziale carenza, in capo all'istante, del necessario prerequisite della dipendenza da c.s., avviato in costanza di servizio e all'epoca ancora sub iudice. Né colgono nel segno le doglianze dell'INPS sul suo

mancato coinvolgimento nel primo giudizio, definito con la sentenza n. 69/2022, in opposizione al diniego di dipendenza da causa di servizio anche ai fini di futuro trattamento pensionistico di privilegio, giacché tale trattamento, all'epoca, non era stato ancora richiesto, essendo stato l'iter avviato in costanza di servizio. *De iure condendo*, alla stregua dei richiamati principi affermati dalle Sezioni riunite (cfr. *supra*, sub II.II), è rimessa alla discrezionalità del legislatore l'introduzione di meccanismi di coinvolgimento, anche processuale (ad es., mediante *denuntiatio litis*) dell'Istituto previdenziale in pendenza di tale accertamento prodromico finalizzato, rilevante *ex art. 12 del d.P.R. n. 461/2001*.

IV. Conclusivamente, l'appello, siccome infondato, è da respingere.

(*omissis*)

(1) Sulla proponibilità, in costanza di rapporto di servizio, dell'istanza finalizzata al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio in funzione del futuro riconoscimento della pensione privilegiata, cfr.: C. conti, Sezioni Riunite, 17 agosto 2023, n. 12/2023/QM/PRES; nonché C. conti, Sez. giur. Reg. Sardegna, 31 ottobre 2025, n. 169, in questa *Rivista*, 2025/2, parte II.2, p. 216; *id.*, Sez. giur. app. Reg. Siciliana, 13 luglio 2023, n. 42 e le altre sentenze delle Sezioni giurisdizionali di appello citate in motivazione.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. Emilia Romagna, sentenza 18 maggio 2026, n. 101; G, Unico R. Patumi; X.X. (avv. A.F. Tartaglia) c. Inps (avv. M.T. Nasso) e Min. Difesa

Pensione civile e militare – Esercito – Pensione militare privilegiata – Cumulo con quella ordinaria – Spettanza (d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 67, 139, 191; d.P.R. 10 dicembre 1981, n. 834, art. 2, Tab. A)

Al militare collocato in congedo assoluto per infermità riconosciuta dipendente da causa di servizio e transitato nei ruoli civili dell'Amministrazione, spetta il trattamento pensionistico privilegiato da erogarsi in cumulo con lo stipendio percepito quale dipendente civile, se sussiste diversità tra i due rapporti. (1)

(*omissis*)

Il 20.12.2019 presentava all'Amministrazione una domanda finalizzata al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio e dell'equo indennizzo, nonché del riconoscimento dello status di "soggetto equiparato alle vittime del dovere" ai fini della concessione dei benefici previsti dal d.P.R. n. 243/2006.

Il 12.4.2021 la CMO di *omissis* gli notificava il verbale con il quale è stato giudicato "*non idoneo permanentemente al servizio militare incondizionato. Da collocare in congedo assoluto. Si reimpiegabile, a domanda, nelle corrispondenti aree funzionali del personale civile del Ministero della difesa*". Transitava, quindi, nel personale civile del Ministero della difesa.

Il Comitato di verifica per le cause di servizio, con il parere – *omissis* – reso nel corso dell'adunanza n. – *omissis* –, esprimeva parere negativo al riconoscimento dei benefici di cui al d.P.R. n. 243/2006 e, sulla base di tale parere, il Ministero della difesa, in data 30.6.2021, respingeva la sua istanza.

Il sig. X.X. adiva quindi il Tribunale di Bologna, Sezione lavoro, che, con sentenza n. – *omissis* –, del 19.10.2023, gli riconosceva lo status di "equiparato alle vittime del dovere" ritenendo l'infermità da egli sofferta come dipendente da causa di servizio "per le particolari condizioni ambientali ed operative di missione" di cui al d.P.R. n. 243/2006, con accertata invalidità permanente in misura del 60%. Tale sentenza veniva confermata sul punto dalla Corte di Appello di Bologna, con la sentenza n. *omissis*, del 19 dicembre 2024.

Sulla base di quanto sopra l'odierno ricorrente il 14.1.2025 ha chiesto l'attribuzione del trattamento pensionistico privilegiato diretto di 5° categoria, tab. A annessa al d.P.R. n. 915/78, sostenendo che il nuovo rapporto quale dipendente civile dell'Amministrazione della difesa è caratterizzato da un impiego del tutto diverso da quello svolto quale militare in servizio e che, dunque, ricorrerebbero i presupposti per il cumulo del richiesto trattamento pensionistico con quello di servizio.

(*omissis*)

DIRITTO

1. Come ricordato nella parte in fatto, con sentenza non definitiva n. – *omissis* –, del 21 gennaio 2026, questo Giudice si è già pronunciato sulle questioni pregiudiziali e preliminari di difetto di legittimazione passiva, di difetto di giurisdizione e di inammissibilità del ricorso.

2. In ragione di quanto sopra, è possibile passare al merito.

In generale, la ricorrenza dei presupposti per la concessione della pensione privilegiata, oggetto dell'odierno giudizio, dev'essere valutata

alla stregua dell'art. 67, del d.P.R. n. 1092/1973, che così dispone: “*Al militare le cui infermità o lesioni, dipendenti da fatti di servizio, siano ascrivibili ad una delle categorie della tabella A annessa alla legge 18 marzo 1968, n. 313, e non siano suscettibili di miglioramento spetta la pensione*”.

Al riguardo, per “*fatti di servizio*” si devono intendere eventi e circostanze strettamente correlati all'adempimento degli obblighi di servizio da parte del pubblico dipendente, civile o militare. Essi sono riconoscibili in base ai principi della finalità di servizio e dell'attualizzazione del rischio insito nell'attività di adempimento degli obblighi imposti a un determinato soggetto.

In particolare, il servizio del pubblico dipendente deve assumere, nel caso concreto, un effettivo rilievo causale o concausale, in immediata correlazione agli scopi insiti nell'attività svolta in favore della P.A. (finalità di servizio).

Secondo costante indirizzo giurisprudenziale, tale norma non prevede una presunzione assoluta, o relativa, di dipendenza dal servizio degli eventi morbosi e lesivi della integrità personale dei quali sia soltanto provato che si verificarono durante la prestazione del servizio stesso, per cui una mera coincidenza temporale di per se stessa non consentirebbe di considerare realizzato il presupposto voluto dalla legge.

Si ammette, invece, che costituisca titolo per il conseguimento di pensione privilegiata anche l'infermità di natura c.d. endogena, avente un substrato organico costituzionale o eredo-patologico, purché nel servizio prestato possano essere individuati episodi, condizioni, eventi, da indicarsi ed adeguatamente documentarsi a cura del ricorrente che, per il loro carattere eccezionale, tenuto conto della eziopatogenesi del singolo caso, possano assurgere al ruolo di concause, in senso medico-legale, cioè di fattori in assenza dei quali è certo o almeno probabile che il soggetto non sarebbe andato incontro all'insorgenza o ad un'evoluzione della malattia, particolarmente significativa nel determinismo della menomazione dell'integrità personale (cfr. Sez. Giur. Emilia-Romagna, sent. n. 62/2019).

La riconducibilità a fatti di servizio della malattia dalla quale è affetto il ricorrente è stata accertata in sede civile dal Tribunale di Bologna, con sentenza n. 673/2023, che a tal fine si è anche avvalso di una CTU. Essa è stata poi confermata dalla Corte di Appello di Bologna, Sezione lavoro, con sentenza n. 734/2024.

A tale procedimento non ha partecipato anche l'Inps, ma solo il Ministero della difesa; tuttavia questo Giudice ritiene che sia stato assicurato il necessario contraddittorio nei confronti dell'Amministrazione, rappresentata appunto dal menzionato Ministero, peraltro unico sostanzialmente in grado di contraddire nel merito, in quanto in possesso del fascicolo del ricorrente.

In ogni caso, anche il CTU incaricato da questo Giudice, pur non investito direttamente della problematica relativa alla riconducibilità, l'ha comunque affrontata nel rispetto del contraddittorio, ricordando la particolarità dei teatri operativi nei quali ha prestato servizio il ricorrente, caratterizzati da condizioni implicant l'esistenza di circostanze straordinarie tra le quali l'esposizione del soggetto a sostanze contaminanti e evidenziando il conseguente elevato rischio per i linfomi.

In merito allo specifico oggetto dell'incarico, quindi alla corretta ascrizione del trattamento pensionistico spettante al ricorrente, non si ravvisano ragioni per discostarsi dalle conclusioni contenute nel chiaro, completo ed articolato parere reso dal CTU, da intendersi qui integralmente richiamato in ordine alle esposte motivazioni. Tale parere ha tenuto conto della documentazione in atti e appare fondato su attendibili elementi di fatto nonché su convincenti argomentazioni già esposte nella parte in fatto di questa pronuncia.

Per quanto sopra esposto, la domanda formulata in via principale dal ricorrente dev'essere accolta, con conseguente riconoscimento in suo favore del trattamento pensionistico privilegiato di cui alla 2ª categoria della tabella A, della legge n. 834/1981.

3. Il trattamento pensionistico di cui sopra, in ragione della circostanza che il ricorrente è stato riconosciuto soggetto equiparato a vittima del dovere, è esente dall'Irpef, come disposto dall'art. 1, comma 211, della legge n. 232/2016 per il quale *“ai trattamenti pensionistici spettanti alle vittime del dovere e ai loro familiari superstiti, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, alla legge 20 ottobre 1990, n. 302, e all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si applicano i benefici fiscali di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, della legge 23 novembre 1998, n. 407, e dell'articolo 3, comma 2, della legge 3 agosto 2004, n. 206, in materia di esenzione dall'imposta sui redditi”*.

La decorrenza degli arretrati dev'essere riferita al primo giorno del mese successivo al 24 gennaio 2025, data di presentazione all'Inps della domanda di riconoscimento della pensione privilegiata. L'istanza presentata in data 20.12.2019, infatti, aveva ad oggetto il riconoscimento dello status di soggetto equiparato alle vittime del dovere ai fini dell'ottenimento di tutti i benefici di cui al d.P.R. n. 243/2006, tra i quali non c'è la pensione privilegiata.

(omissis)

Il trattamento pensionistico privilegiato dovrà essere erogato in cumulo con lo stipendio percepito dal ricorrente quale dipendente civile dell'Amministrazione della difesa, giacché quest'ultimo costituisce un rap-

porto di servizio diverso da quello già prestato nell'Esercito italiano. Conseguentemente, trova applicazione l'art. 139 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in forza del quale *“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”*.

Il riconoscimento del cumulo nella vicenda all'odierna attenzione di questo Giudice è conforme alla giurisprudenza del Giudice delle pensioni pubbliche. In riferimento a una vicenda del tutto sovrapponibile al giudizio in analisi, la Sezione I centrale di Appello, con sentenza n. 171/2021, ha riconosciuto il cumulo proprio in favore di un militare che, dichiarato permanentemente non idoneo al relativo servizio, ma idoneo a quello civile, è transitato in quest'ultimo in qualità di assistente amministrativo, come l'odierno ricorrente. La Sezione centrale sopra richiamata ha condizionalmente motivato: *“anche i militari transitati nel ruolo civile non ad esito di un concorso ma a domanda hanno diritto al cumulo tra i trattamenti, una volta accertata la diversità del servizio nel ruolo civile rispetto a quello pregresso nel ruolo militare. In caso contrario, si verificherebbe una violazione della parità di trattamento e del principio del favore per il titolare (o comunque meritevole) di pensione privilegiata, attesa la natura indennitaria e risarcitoria del trattamento e la prevalenza della tutela dei valori costituzionali del diritto alla salute, della tutela della persona e del diritto al lavoro quale espressione della propria personalità”*.

(omissis)

– accoglie il ricorso, riconoscendo il diritto del ricorrente al trattamento pensionistico privilegiato di 2^a categoria tabella A di cui alla legge n. 834/1981, da erogarsi in cumulo con lo stipendio percepito quale dipendente civile ed esente dall'Irpef;

(omissis)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, cfr.: C. conti, Sez. giur. 1 centr. App., 5 maggio 2021, n. 171; *id.*, 10 maggio 2018, n. 193; *id.*, SS.RR., 14 dicembre 2017, n. 42/QM/2017.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, sentenza 23 marzo 2026, n. 125; Giud. F. Maffei; X.X. (avv. F. Monaco) c. Min. Interno, e INPS (avv. G. Fiore) *Pensione civile e militare – Polizia di Stato* –

Domanda di dipendenza da causa di servizio – Mancanza di fattori atti a dimostrare la correlazione della patologia con il servizio – Rigetto (D.P.R. 23 dicembre 1978 n. 915, Tabella F1; d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 64)

Pur essendo l'attività di polizia investigativa esposta a fattori di rischio specifici, quali il distress mansionale peculiare e i traumatismi correlati al lavoro "in strada", non sussiste dipendenza da causa di servizio della patogenesi multifattoriale delle menomazioni riportate, alla luce di diversi incarichi istituzionali non operativi e rappresentativi, e in assenza di ulteriori fattori professionali o extralavorativi di comprovata rilevanza patogenetica o di un evento traumatico e di altri elementi documentali idonei a dimostrare una correlazione diretta specifica e cronologicamente compatibile tra l'attività di servizio e l'insorgenza delle patologie lamentate. (1)

(omissis)

FATTO

Il ricorrente, Vice Questore della Polizia di Stato in quiescenza anticipata per inabilità fisica da maggio 2015, ha prestato servizio presso l'Amministrazione della Polizia di Stato a far data dal 31.12.1985.

(omissis)

Con il ricorso in epigrafe, agisce per il riconoscimento del proprio diritto alla pensione privilegiata in Nel ricorso viene illustrata la carriera professionale del ricorrente che ha ricoperto numerosi incarichi di responsabilità sia in territorio italiano, sia all'estero, in qualità di ufficiale di collegamento; incarichi che hanno comportato lo svolgimento di numerosissime missioni info- investigative ed operative in condizioni climatiche ed ambientali spesso dissimili tra loro e, in molti casi, estreme, con ritmi lavorativi incessanti e, quasi sempre, "oltre i normali limiti di stress".

In particolare, il ricorrente riferisce di una caduta accidentale, avvenuta nel 1998, in occasione di attività di servizio, a seguito della quale lo stesso avrebbe sofferto di ernia discale L5/S1 e di conseguente discopatia L4/L5 con successiva artrosi lombosacrale con impegno funzionale. Inoltre, nel luglio del 2014, l'ambulatorio medico di cardiologia del Dipartimento Militare di Medicina Legale di Roma-Cecchignola gli riscontrava, a seguito di ipertensione arteriosa, un sospetto danno d'organo confermato successivamente dal CCMPML del Ministero dell'Interno. Questo comportava il ricovero, avvenuto in data 6.11.2014, presso il Dipartimento

cardiovascolare UOC emodinamica dell'Ospedale San Filippo Neri di Roma, dove veniva sottoposto ad intervento per angina da sforzo, ischemia inducibile in sede anteriore con occlusione della discendente anteriore trattata con stent medicato.

A seguito di una lunga convalescenza e dei successivi accertamenti diagnostici, il ricorrente veniva dispensato dal servizio per inabilità fisica a decorrere dall'aprile del 2015 e si vedeva costretto a quiescenza anticipata dal successivo mese di maggio 2015.

(omissis)

DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio concerne nell'accertamento della dipendenza da causa di servizio delle infermità lamentate dal ricorrente e nell'individuazione della categoria alla quale possono essere ascritte, ai fini del riconoscimento della pensione privilegiata.

2. Dirimente, ai fini della decisione, appare il parere reso dalla incaricata Sezione speciale del Collegio Medico Legale dello Stato Maggiore della Difesa, istituita presso la Corte dei conti di Roma che ha escluso la dipendenza da causa di servizio delle infermità lamentate dal ricorrente, anche sotto il profilo concausale.

3. Nel parere viene, infatti, premesso che la patogenesi multifattoriale delle menomazioni evocate non consente di riconoscere valore concausale efficiente e determinante ai fattori professionali che possano risultare utili alla validazione del nesso causale. Vengono, poi, prese in considerazione le singole infermità in relazione alla documentata attività di servizio svolta dal ricorrente, per le quali viene escluso che il servizio prestatato possa essere considerato anche concausa efficiente "soprattutto alla luce di diversi incarichi istituzionali non operativi e rappresentativi più che operativi". Infatti "alla luce di quanto emerge dalla storia lavorativa del ricorrente, può ritenersi che, gli incarichi di polizia ... rientrino a pieno titolo tra le attività istituzionali proprie della Polizia di Stato.

Si aggiunga che l'attività di polizia investigativa può richiedere spostamenti rapidi, inseguimenti, arresti.

Questo espone sicuramente a fattori di rischio specifici e NON generici, a distress mansionale peculiare e a traumatismi correlati a esplicita espressione di lavoro "in strada" ... ma invero tale distress in alcun modo emerge dallo studio documentale dello stato di servizio.

Le attività espresse, di fatto non possono in alcun modo configurare il pieno soddisfacimento di quel nesso eziologico/causale plausibile ed utile al favorevole riconoscimento tra l'attività lavorativa svolta e le pato-

logie evocate, in assenza di ulteriori fattori professionali o extralavorativi di comprovata rilevanza patogenetica”. Viene, inoltre, evidenziato che non esiste agli atti un evento traumatico monocromo e, più in generale, “altri elementi documentali idonei a dimostrare una correlazione diretta specifica e cronologicamente compatibile tra l’attività di servizio e l’insorgenza delle patologie” in argomento. Nel parere vengono anche confutate le argomentazioni medico-legali espresse dal CTP sul parere preliminare considerate di natura generica e non direttamente correlabili al caso concreto, caratterizzato invece da attività lavorative, comunque, d’istituto e sempre ricomprendibili nel normale svolgersi di azioni causative non lesive, prive di un riscontro medico-legale oggettivo.

4. Pertanto, il parere espresso risulta condivisibile in quanto appare correttamente formulato e supportato dalla documentazione presente in atti. Le conclusioni cui è pervenuto il consulente tecnico sono sorrette da esaurienti e convincenti argomentazioni di carattere scientifico, in ordine a ciascuno dei quesiti posti e ha tenuto conto anche delle osservazioni critiche espresse dalla controparte sul parere preliminare; meritano, pertanto, di essere condivise e non si ravvisano ragioni in base alle quali discostarsene.

5. Pertanto, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il ricorso deve essere respinto.

6. Considerata la natura della lite, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese. (*omissis*)

(1) Sui requisiti della dipendenza da causa di servizio e relativa prova, v. C. conti, Sez. giur. Reg. Siciliana, 29 dicembre 2025, n. 385, in questa *Rivista*, 2025/2, parte II, p. 205, con richiami.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. Reg. Puglia, sentenza 20 marzo 2026, n. 68; Giud. G. Natali; X.X. (avv. A. Losavio) c. Min. Economia e Finanze, Inps (avv. I. De Leonardis)

Pensione civile e militare – Guardia di Finanza – Blocco delle retribuzioni – Cessazione – Rideterminazione della pensione – Non spettanza (D.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 21; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1866)

Il militare (nella specie, brigadiere Capo della Guardia di Finanza), cessato dal servizio durante il periodo di vigenza del blocco delle retribuzioni, non ha diritto alla rideterminazione della pensione, una volta cessato il blocco dei meccanismi automatici di adeguamento retributivo annuale, richiesta per tener conto della progressione di carriera nel frattempo intervenuta. (1)

(omissis)

FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso depositato il 7.10.2025 il sig. X.X., premesso:

– di essere un *ex* dipendente del Comando Generale della Guardia di Finanza, cessato dal servizio (con grado di Brigadiere Capo) il 21.12.2013, durante il c.d. blocco retributivo disposto per il periodo 2011-2015 dall'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. 31.5.2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla l. 30.7.2010, n. 122) e senza, pertanto, godere dei meccanismi automatici di adeguamento retributivo annuale di grado maturato né in ordine all'erogazione dell'assegno funzionale;

– che, nonostante l'intervenuto sblocco retributivo previsto a far data dall'1.1.2015, egli percepisce un trattamento pensionistico calcolato tenendo conto di stipendi corrisposti nel 2010, ossia su una base economica inferiore all'anzianità giuridicamente rivestita al momento del collocamento in quiescenza;

(omissis)

6. Nel merito, il ricorso non è fondato.

7. Ai sensi dell'art. 53 del d.P.R. 29.12.1973, n. 1092, poi trasfuso nell'art. 1866 del d.lgs. 15.3.2010, n. 66 (recante il «Codice dell'Ordinamento Militare»), la base pensionabile è costituita dall'ultimo stipendio integralmente percepito in servizio e dagli assegni o indennità espressamente indicati come pensionabili. È, peraltro, principio consolidato, di rango generale, che la pensione vada commisurata alla retribuzione effettivamente percepita e non possa essere calcolata su voci meramente virtuali, salvi i casi in cui la legge preveda espressamente deroghe (es. benefici figurativi specifici).

8. Nel quadro di misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, l'art. 9 del d.l. n. 78/2010 ha previsto che:

– «Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il

trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo [...]» (comma 1);

– «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici» (comma 21).

Come chiarito dalla Corte costituzionale (sent. n. 207 del 2024), le disposizioni richiamate devono essere considerate unitariamente, atteso che «il comma 1 ha “una valenza di carattere generale e di cornice” (circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 15 aprile 2011, n. 12 in tema di “Applicazione dell'art. 9 D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella L. 30 luglio 2010, n. 122, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”»), come, del resto, emerge dalla sua formulazione ampia e onnicomprensiva, mentre il comma 21 individua specifiche tipologie di incrementi, quali sono gli adeguamenti e gli avanzamenti stipendiali correlati alla progressione di carriera, soggetti al blocco stabilito, in via generale, dallo stesso comma 1, sterilizzandone, per il medesimo triennio 2011-2013, gli effetti economici».

Al fine di «assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto», è stata prevista la possibilità di disporre – con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'art.

17, comma 2, della l. 23.8.1988, n. 400 – *«la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime»* (art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. 6.7.2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla l. 15.7.2011, n. 111).

In attuazione di tali previsioni, il d.P.R. 4.9.2013, n. 122 (art. 1, comma 1, lett. a), primo periodo) ha prorogato fino al 31.12.2014 le disposizioni recate, tra l'altro, dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010.

9. Chiamata a pronunciarsi sulle misure in esame, la Corte costituzionale ha dichiarato:

- non fondate le questioni di legittimità dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78/2010, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost., escludendo la natura tributaria della disposizione censurata *«in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico»* (sent. n. 304 del 2013);

- la manifesta inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010 sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36 e 53 Cost. e non fondate le questioni di legittimità dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 Cost. (sent. n. 310 del 2013);

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78/2010, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost. (sent. n. 154 del 2014).

In detta occasione il Giudice delle leggi ha affermato tra l'altro che:

- *«Le disposizioni censurate rientrano infatti nel perimetro delineato dalla sentenza n. 304 del 2013, con riferimento a questa normativa, secondo cui «la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999)»;*

- non è ravvisabile una lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, posto che – come evidenziato con la sent. n. 310 del 2013 – *«il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni “non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei citta-*

dini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto" (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)»;

– quanto alla lamentata disparità di trattamento con i colleghi che hanno raggiunto il grado superiore o maturato l'anzianità prima del 2011, «non esiste un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità, ed anzi «è ammessa una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità», naturalmente in situazioni determinate (sentenza n. 304 del 2013). E in una tale prospettiva non può considerarsi irragionevole un esercizio della discrezionalità legislativa che privilegi esigenze fondamentali di politica economica, a fronte di altri valori pur costituzionalmente rilevanti (da ultimo, sentenze n. 310 e n. 304 del 2013)».

Con la sent. n. 200 del 2018 la Corte cost. – nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78/2010 e dell'art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98/2011, come integrato dall'art. 1, comma 1, lett. a), primo periodo, del d.P.R. n. 122/2013, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. – ha affermato che:

– «Il contenimento della retribuzione nel quadriennio suddetto ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione calcolata con il criterio limitativo in questione è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo.

Il differenziale tra la retribuzione percepita (perché "spettante" in ragione del criterio limitativo suddetto) e quella che altrimenti sarebbe stata percepita dal pubblico dipendente, ove tale criterio non fosse stato applicabile, rappresenta una quota di retribuzione virtuale non rilevante ai fini pensionistici, perché non spettante né percepita. Manca una disposizione che deroghi a tale effetto naturale della limitazione legale della retribuzione spettante nel quadriennio in questione, a differenza di quanto è invece previsto – come eccezione alla regola – da altre disposizioni dello stesso censurato art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, sia al comma 1 (secondo cui la riduzione percentuale delle retribuzioni superiori a una determinata soglia «non opera ai fini previdenziali»), sia dal comma 22, quanto alle soppressioni di acconti e conguagli per il personale magistratuale, che parimenti «non opera ai fini previdenziali» (e che, comunque, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima, perché «eccede i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive»: sentenza n. 223 del 2012).

Né, in generale, per il pubblico impiego è prevista alcuna contribuzione figurativa su tale quota differenziale, altrimenti necessaria ove in ipotesi essa dovesse rilevare ai fini pensionistici.

[...] Il “fluire del tempo” differenzia il regime pensionistico prima e dopo la scadenza del quadriennio e giustifica il fatto che per i dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio la retribuzione pensionabile – calcolata vuoi con il sistema contributivo, vuoi ancora residualmente con il sistema retributivo – debba tener conto della retribuzione “spettante” secondo la disciplina applicabile *ratione temporis*, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza del quadriennio il parametro di riferimento è la retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento.

Una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza.

Parimenti, una volta posta la regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera [...] la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo».

Investita della medesima questione, anche con riferimento all'ulteriore prolungamento per un anno del blocco retributivo (art. 1, comma 256, della l. 23.12.2014, n. 190), la Corte costituzionale (sent. n. 167 del 2020) ha dato continuità a tale orientamento, ribadendo che la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale della regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quinquennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo:

«La ricaduta del blocco stipendiale sui trattamenti di quiescenza – sia che abbia ad oggetto incrementi retributivi automatici, sia che concerna miglioramenti stipendiali per progressioni di qualifica – è quindi proporzionale alla contribuzione previdenziale sulla retribuzione effettivamente percepita dal dipendente e non altera il canone di complessiva adeguatezza delle pensioni di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.

[...] in nessun caso – salvo disposizioni a carattere straordinario e derogatorio [...] – è possibile ottenere un trattamento pensionistico che prenda dalla contribuzione effettivamente versata.

Rimane nella discrezionalità del legislatore – nelle sue scelte di politica economica concernenti il livello dei trattamenti pensionistici nei limiti consentiti dall'esigenza dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito

pubblico (art. 97, primo comma, Cost.) e nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) – prevedere, come condizione di miglior favore, la riliquidazione dei trattamenti di quiescenza includendo anche la quota di retribuzione che sarebbe spettata ai pubblici dipendenti in assenza del censurato blocco stipendiale».

Da ultimo, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata anche la questione di legittimità delle medesime norme, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento a carico dei militari che abbiano beneficiato, nel periodo del blocco retributivo, della speciale promozione c.d. «alla vigilia», contemplata dall'allora vigente art. 1076, comma 1, del d.lgs. n. 66/2010.

10. La giurisprudenza contabile ha fatto propri gli approdi ermeneutici riferiti.

È stato così evidenziato che *«laddove il legislatore ha voluto – ma non nel caso di specie – ha espressamente previsto la mancata applicazione delle riduzioni e dei tagli stipendiali anche a fini previdenziali»* – e che *«L'entrata in vigore, a far data dal 1° gennaio 2018, del reinquadramento previsto dal d.lgs. n. 94/2017 per i militari in servizio, non pone ulteriori questioni di legittimità costituzionale, poiché nel nostro ordinamento non esiste un principio che imponga di procedere all'allineamento delle pensioni al corrispondente trattamento di servizio»* (Corte dei conti, Sez. I^a giur. centr. app., sent. 9.2.2023, n. 62).

Più di recente, è stato posto in rilievo che *«con la sentenza n. 200/2018, la Corte ha affermato che il blocco stipendiale non ha natura tributaria e non integra una decurtazione retributiva, ma costituisce una regola di conformazione temporanea della retribuzione volta al contenimento della spesa pubblica. Tale misura, pur incidendo sulle aspettative del personale interessato, non viola l'art. 36 Cost., in quanto non compromette l'adequatezza della retribuzione residua. La Corte ha, altresì, chiarito che il differenziale tra la retribuzione effettivamente percepita e quella che sarebbe derivata dall'applicazione delle progressioni non si configura come "retribuzione differita" ai fini pensionistici, trattandosi di una quota di retribuzione virtuale, mai corrisposta né assoggettata a contribuzione»* (Corte dei conti, Sez. I^a giur. centr. app., sent. 5.11.2025, n. 167; si vedano, anche Sez. I^a giur. centr. app., sent. 28.2.2024, n. 57, sent. 25.7.2024, n. 176 e sent. 10.9.2024, n. 202).

11. In relazione a quanto precede, le doglianze del ricorrente finiscono col riproporre, in sostanza, le questioni di legittimità dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010 già esaminate dalla Corte costituzionale.

Ciò posto, avuto riguardo alle previsioni normative rilevanti nel caso in esame nonché alla giurisprudenza costituzionale e a quella contabile ri-

chiamate, da cui non vi è motivo di decampare, il ricorso deve essere respinto.

(*omissis*)

(1) Giurisprudenza consolidata, in senso conforme, sulla scia delle sentenze della Corte costituzionale (n. 154/2014, n. 200/2018 e n. 167/2020), ampiamente riportate in motivazione, cfr.: C. conti, Sez. I giur. centr. App., 5 novembre 2025, n. 167; *id.*, 10 settembre 2024, n. 202; *id.*, 25 luglio 2024, n. 176; *id.*, 28 febbraio 2024, n. 57; *id.*, 9 febbraio 2023, n. 62. Per la giurisprudenza amministrativa, nel caso della promozione alla vigilia, v. Tar Lazio, Sez. I, 6 marzo 2024, n. 4390, in questa *Rivista*, 2024/1, parte II, p. 146.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, sentenza 20 marzo 2026, n. 54; Giud. G. Berretta; V. U. (avv. L. Bava) c. Inps (Avv. S. Schettino, G. Peco)

Pensione civile e militare – Esercito – Vittima del dovere – Soggetto equiparato ex lege – Beneficio dell'esenzione Irpef – Applicabilità (l. 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 211; l. 7 luglio 2006, n. 243, art. 3; l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 562-564; l. 23 novembre 1998, n. 407, art. 2; l. 3 agosto 2004, n. 206, art. 3)

Il beneficio dell'esenzione dall'Irpef del trattamento pensionistico spettante si applica anche ai soggetti equiparati ex lege alle vittime del dovere, quale un Luogotenente dell'Esercito, che abbia subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto. (1)

(*omissis*)

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, il Sig. V. U., 1° Luogotenente dell'Esercito in quiescenza ha contestato la comunicazione dell'INPS del 3.10.2024 con la quale è stata respinta la sua domanda di riliquidazione del trattamento previdenziale in essere con l'applicazione dei benefici tributari derivanti dalla previsione dell'art. 1, comma 211, Legge n. 232/2016 in conseguenza del suo Status di "Soggetto Equiparato a Vittima del Dovere", segnata-mente l'esenzione IRPEF sul trattamento spettante.

Secondo l'INPS il beneficio fiscale non spetterebbe al ricorrente, atteso che la corretta interpretazione della norma imporrebbe di limitare il beneficio fiscale esclusivamente alle Vittime del Dovero il cui nocumento fosse correlato all'evento che dava luogo al riconoscimento dello Status.

(*omissis*)

DIRITTO

In assenza di questioni preliminari, può essere affrontato direttamente il merito della controversia.

Il ricorso è fondato.

A seguito dell'intervenuta acquisizione dell'attestazione del Ministero dell'Interno del 12.6.2025 (*...si certifica che il nominativo del Luogotenente dell'Esercito Italiano U. V., meglio in oggetto indicato, è stato inserito nella 32^a graduatoria unica nazionale, di cui al comma 3 dell'art. 3 della legge 7 luglio 2006, n. 243, del marzo 2022 alla posizione 124*), può essere ritenuto accertato che il ricorrente sia da annoverare tra le vittime del dovere c.d. "equiparate".

Sulla base dell'elaborazione giurisprudenziale intervenuta nel corso degli anni, può essere ritenuto assodato che il beneficio fiscale a valere sul trattamento pensionistico riguardi tutte le vittime del dovere, sia quelle inquadrabili come tali sulla base della previsione legislativa di base (art. 3, Legge n. 206/2004, a mente del quale *"A tutti coloro che hanno subito un'invalidità permanente di qualsiasi entità e grado della capacità lavorativa, causata da atti di terrorismo e dalle stragi di tale matrice e ai loro familiari, anche superstiti, limitatamente al coniuge ed ai figli anche maggiorenni, ed in mancanza, ai genitori, siano essi dipendenti pubblici o privati o autonomi, anche sui loro trattamenti diretti, è riconosciuto un aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi utili ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione, nonché il trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente... La pensione maturata ai sensi del comma 1 è esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche*), sia quelle equiparate sulla base dell'estensione disposta dalla Legge n. 266/2005, commi 562 e ss., secondo i quali:

(562) *Al fine della 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, è autorizzata la spesa annua nel limite massimo di 10 milioni di euro a decorrere dal 2006.*

(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 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.”

Il beneficio invocato in questa sede si fonda specificamente sulla previsione di cui all'art. 1, comma 211 Legge n. 232/2016, a mente del quale “A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai trattamenti pensionistici spettanti alle vittime del dovere e ai loro familiari superstiti, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, alla legge 20 ottobre 1990, n. 302, e all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si applicano i benefici fiscali di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, della legge 23 novembre 1998, n. 407, e dell'articolo 3, comma 2, della legge 3 agosto 2004, n. 206, in materia di esenzione dall'imposta sui redditi.”

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. Cass. N. 15023/24; id. n. 15121/2024, id. n. 15056/24) e della Corte dei conti (Corte conti, Sez. Toscana n. 17/2025; id. 18/2025; Corte conti, Sez. Campania n. 151/2025; id., Sez. Lombardia n. 109/2025; id. Sez. I App. n. 39/2025) l'equiparazione tra le vittime del dovere per fatti correlati ad eventi direttamente incidenti sulla salute del soggetto interessato e quelle – tra le quali rientra il ricorrente – che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto sulla base delle previsioni degli artt. 1, comma 562 e ss. Legge n. 266/2005, si estende anche ai benefici fiscali previsti dal Legislatore per tale categoria.

Secondo la Corte di Cassazione “In ordine alla lettera delle disposizioni rilevanti, l'art. 1, comma 211, della l. n. 232/2016 cit. prevede, in primo luogo, l'estensione dei benefici “ai trattamenti pensionistici spettanti alle vittime del dovere e ai loro familiari superstiti, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, alla legge 20 ottobre 1990, n. 302, all'art. 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266”. Poiché né la l. n. 466/1980, né la l. n. 302/1990 né, infine, l'art. 1, commi 563 e 564, della l. n. 266/2005, questi ultimi già sopra riportati, prevedono alcun trattamento pensionistico ma regolano la nozione di vittime del dovere, gli istituti della cd. speciale

elargizione e dell'assegno vitalizio nonché altri benefici, come l'esenzione dai ticket sanitari o il diritto di assunzione presso le pp.aa., deve evidentemente ritenersi che i richiami normativi operati siano funzionali esclusivamente a delimitare l'ambito dei destinatari dell'estensione e non dei trattamenti pensionistici beneficiati. Ciò premesso, deve quindi evidenziarsi che la lettera dell'art. 1, comma 211, cit. estende i benefici, di cui si dirà, a tutti i "trattamenti pensionistici", senza indicare alcuna necessaria correlazione della pensione con l'evento che ha determinato il riconoscimento dello status di vittima del dovere. Né alcun argomento in tal senso si ricava dalle norme regolative dei benefici estesi, in particolare dall'art. 3, comma 2, della l. n. 206/2004. La prima estensione (operata dal richiamo all'art. 2, commi 5 e 6, della l. n. 407/1998) riguarda l'esenzione dall'Irpef: a) del trattamento speciale di reversibilità corrisposto ai superstiti dei caduti; b) delle pensioni privilegiate dirette di prima categoria erogate ai soggetti di cui all'art. 1, comma 2, della stessa legge, che siano anche titolari dell'assegno di superinvalidità di cui all'articolo 100 del d.P.R. n. 1092/1973. La seconda estensione (quella della misura dell'art. 3, comma 2, della l. n. 206/2004 e che è la disposizione pertinente al caso di specie) riguarda "la pensione maturata ai sensi del comma 1" che "è esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)". È pacifico che anche in tal caso non vi sia un riferimento, ai fini dell'esenzione, al fatto che si tratti di pensione correlata al fatto che ha dato luogo al riconoscimento dello status. Del resto, il comma 1 dell'art. 3 della l. n. 206/2004, richiamato dal comma 2, nella formulazione dovuta alla novella operata dall'art. 1, commi 794 e 795, della l. n. 296/2006, a decorrere dal 1° gennaio 2007, prevede che "A tutti coloro che hanno subito un'invalidità permanente di qualsiasi entità e grado della capacità lavorativa, causata da atti di terrorismo e dalle stragi di tale matrice e ai loro familiari, anche superstiti, limitatamente al coniuge ed ai figli anche maggiorenni, ed in mancanza, ai genitori, siano essi dipendenti pubblici o privati o autonomi, anche sui loro trattamenti diretti, è riconosciuto un aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi utili ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione, nonché il trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente". L'aumento figurativo dell'anzianità, ulteriore e diverso beneficio rispetto all'esenzione Irpef, anche in tal caso non è relativo alla pensione maturata a seguito dell'evento lesivo. La contraria tesi, sostenuta dall'amministrazione resistente in primo grado, non appare pertanto supportata dalla lettera delle citate disposizioni; ciò esclude la validità del riferimento alla costante giurisprudenza della Suprema secondo la quale le norme che prevedono agevolazioni tributarie non possano essere oggetto di interpretazione estensiva né analogica, poiché alla luce di quanto evidenziato non vengono in rilievo né l'una né l'altra. Le conclusioni sopra esposte appaiono in linea non solo con

la citata giurisprudenza che ha ritenuto la decorrenza dei benefici fiscali a far data dall'1.1.2017 (Cass. 11.7.2023, n. 19789; Cass. 25.10.2023, n. 29549; Cass. 5.10.2023, n. 28051 che ha in motivazione espressamente evidenziato che in tema pensionistico l'equiparazione tra le vittime del dovere e quelle della criminalità organizzata ed il terrorismo è stata effettivamente realizzata dal legislatore italiano da tale data), ma anche con la giurisprudenza della Suprema Corte che ha evidenziato che, ove alle vittime del dovere sia esteso uno dei benefici previsti per le vittime del terrorismo, la misura del beneficio debba essere analoga, per evitare ingiustificate disparità di trattamento (Cass., Sez. U., 27.3.2017, n. 7761, con richiami di giurisprudenza amministrativa)”.

In conclusione, il ricorso merita accoglimento.

(omissis)

(1) Giurisprudenza consolidata. In senso conforme, cfr.: C. conti, Sez. giur. Liguria, 27 marzo 2026, nn. 22, 23, 24, 25; *id.*, Sez. giur. Piemonte, 23 marzo 2026, n. 37; nonché le sentenze, anche della Corte di Cassazione, citate in motivazione.

* * *

Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, sentenza 18 marzo 2026, n. 72; Pres. D. Guzzi, Est. Maristella; Min. Interno (Avv. Distr. Stato Catanzaro) c. F. M. (avv. F. Grande) Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia di Stato – Sentenza esecutiva di condanna – Giudizio di interpretazione – Successivo appello – Procedibilità (C.g.c., art. 190, 211) Responsabilità amministrativa e contabile – Polizia di Stato – Danno all'immagine – Sentenza esecutiva di condanna – Giudizio di interpretazione – Data cui riferire la lesione dell'immagine della Polizia di Stato – *Clamor fori* (C.g.c., art. 211)

Il giudizio di interpretazione della sentenza di condanna esecutiva della Corte dei conti, per danno all'immagine della Polizia di Stato, è procedibile nonostante il successivo appello proposto avverso detta sentenza. (1)

La locuzione della sentenza di condanna per danno all'immagine della Polizia di Stato, secondo cui che “le somme oggetto di condanna dovranno essere maggiorate di rivalutazione monetaria calcolata secondo gli indici ISTAT dal momento del verificarsi del danno”, deve

intendersi riferita alla data in cui, con l'esecuzione delle misure cautelari e la contestuale diffusione delle notizie di stampa, si è concretizzata la lesione all'immagine. (2)

(omissis)

1. Con ricorso depositato in data 30 giugno 2025, il Ministero dell'Interno ha promosso istanza di interpretazione, ai sensi dell'art. 211 c.g.c., della sentenza n. 108/2025 del 13 maggio 2025, resa nel giudizio di responsabilità iscritto al n. – *omissis* – con la quale questa Sezione giurisdizionale ha condannato F. M., appartenente alle Forze di Polizia, per danno all'immagine al pagamento di euro 70.000,00.

2. L'istanza si appunta in particolare sul capo 8 della sentenza, ladove dispone che “le somme oggetto di condanna (trattandosi di debito di valore) dovranno essere maggiorate di rivalutazione monetaria calcolata secondo gli indici ISTAT dal momento del verificarsi del danno alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché di interessi legali sugli importi rivalutati di condanna da tale data fino all'effettivo al soddisfo ai sensi dell'art. 1282, 1° comma, del Codice civile.” Lamenta il ricorrente di non essere chiaramente individuato, nella trama complessiva della sentenza, il preciso momento del verificarsi del danno ai fini della decorrenza della rivalutazione monetaria.

Il ricorrente evidenzia che la sentenza, pur richiamando gli eventi del 28 gennaio 2015, data dell'esecuzione delle ordinanze cautelari e della diffusione delle notizie di stampa nell'ambito dell'operazione Aemilia e, il conseguente *clamor fori*, non ha espressamente individuato la data in cui il danno si è verificato, come termine di decorrenza, determinando obiettiva incertezza interpretativa tra: la data delle condotte illecite (2011-2012); la data della divulgazione pubblica (28 gennaio 2015); la data del giudicato penale (7 maggio 2022).

(omissis)

CONSIDERATO IN DIRITTO

8. In via preliminare, deve essere scrutinata l'ammissibilità del ricorso. L'istituto dell'interpretazione era già disciplinato nel previgente sistema dagli artt. 78 r.d. n. 1214/1934 e 25 r.d. n. 1038/1933. La giurisprudenza aveva chiarito che tale giudizio non poteva introdurre domande non dedotte in prime cure né sindacare statuizioni impugnabili (Sez. giur. reg. Puglia n. 838/2009; Sez. Trentino Alto-Adige n. 14/2008; Sez. Lazio n. 330/1998), richiedendo quale presupposto indefettibile l'obiettiva incertezza sul contenuto della sentenza (Sez. III centr. app. n. 188/2003). Il giudizio presupponeva statuizioni non univoche tali da ge-

nerare incertezze nella fase esecutiva, senza alcuna possibilità di ampliare o modificare la decisione.

I requisiti di ammissibilità consistevano nell'esistenza di un pronunciato definitivo oggettivamente dubbio e nell'interesse a ricorrere, con legittimazione attribuita alla parte privata, al Procuratore generale o al titolare dell'ufficio amministrativo *ex art. 6 d.P.R. n. 260/1998* (Sez. I centr. app. n. 428/2008; Sez. riun. n. 19/A-1995). Si trattava, quindi, di un istituto sui generis con natura strumentale, essendo finalizzato a chiarire la portata delle statuizioni da eseguire in presenza di oggettive incertezze (Sez. II centr. app. n. 259/2011; Sez. Sicilia n. 231/2013; Sez. riun. n. 19/A-1995 e n. 4/A-2000).

Il giudizio non poteva essere promosso qualora l'Amministrazione avesse già dato attuazione alla sentenza, ancorché in modo erroneo o incompleto, restando in tal caso esperibile solo il giudizio di ottemperanza (Sez. Sicilia n. 263/2014).

9. L'art. 211 del codice di giustizia contabile ha confermato l'istituto, prescrivendo che qualora ai fini dell'esecuzione sorga questione interpretativa, le parti, l'Amministrazione o l'Ente interessato possano promuovere il giudizio davanti al giudice che ha emesso la decisione. La locuzione "ai fini della relativa esecuzione" evidenzia il carattere complementare e strumentale dell'istituto, volto a dirimere contrasti ed incertezze in sede esecutiva (Sez. Piemonte n. 21/2017; Sez. Liguria n. 85/2020; Sez. Calabria n. 406/2020; Sez. Campania n. 1290/2021).

Il giudizio si configura come cognizione eventuale del giudice contabile, strutturalmente e funzionalmente connessa al procedimento esecutivo, potendo solo chiarire i contenuti precettivi emergenti dal complesso motivazione-dispositivo, senza integrare o modificare le statuizioni (Sez. III centr. app. n. 496/2017, n. 414/2018 e n. 74/2021).

10. Tale impostazione trova conferma nella giurisprudenza di legittimità, che attribuisce al giudice dell'esecuzione il compito di interpretare il titolo esecutivo determinandone l'esatta portata precettiva mediante lettura congiunta di dispositivo e motivazione (Cass. n. 32196/2018; Cass. n. 10230/2022). Al giudice dell'esecuzione spetta anche l'interpretazione extra-testuale del provvedimento obiettivamente incerto o ambiguo, sulla base degli elementi acquisiti nel processo in cui si è formato, purché le questioni siano state ivi trattate e univocamente definite, pur se non esplicitate nel dispositivo (Cass. S.U. n. 11066/2012; Cass. n. 1027/2013; n. 9161/2013; n. 24635/2016; n. 14356/2018; n. 5049/2020). Resta esclusa l'integrazione mediante regole di diritto o indirizzi giurisprudenziali, che comporterebbe indebita sovrapposizione di giudizio (Cass. n. 14986/2011; n. 10806/2020).

11. Nel caso di specie sussiste obiettiva incertezza interpretativa. La sentenza n. 108/2025 ha previsto la rivalutazione monetaria ISTAT “dal momento del verificarsi del danno”, formula polisemica che consente tre diverse letture con risultati economici sensibilmente diversi: la data delle condotte illecite (2011-2012), la data della divulgazione pubblica (28 gennaio 2015), ovvero la data del giudicato penale (7 maggio 2022). L’incertezza non è stata risolta dalla motivazione, che pur menzionando gli eventi del 28 gennaio 2015 e il conseguente *clamor fori*, non ha espressamente individuato tale data come termine di decorrenza. All’udienza del 27 gennaio 2026 le parti hanno manifestato letture divergenti, confermando l’esistenza di una obiettiva *res dubia*. Il ricorso deve pertanto essere dichiarato ammissibile, essendo volto a chiarire una statuizione della sentenza n. 108/2025 che presenta obiettive difficoltà interpretative da precisare ai fini della corretta esecuzione.

12. Deve essere altresì scrutinata la questione della procedibilità del giudizio d’interpretazione, sollevata dal pubblico ministero per l’intervenuta proposizione del giudizio di appello. L’art. 211 c.g.c. colloca il rimedio del ricorso per interpretazione in una chiara prospettiva, strumentale e propedeutica, all’esecuzione, mentre l’art. 190, comma 4, c.g.c. stabilisce che la proposizione dell’appello sospende l’esecuzione della sentenza impugnata, salva la facoltà del giudice d’appello di disporre la provvisoria esecutività. Nel caso di specie, la sentenza n. 108/2025 è stata impugnata il 13 dicembre 2025 e non ne risulta disposta la provvisoria esecutività, mentre il ricorso per interpretazione è stato promosso anteriormente, il 30 giugno 2025.

13. Si pone, dunque, una questione di coordinamento sistematico tra l’art. 211 c.g.c., che collega il giudizio di interpretazione alla fase esecutiva, e l’art. 190, comma 4, c.g.c., che sospende l’esecuzione della sentenza impugnata. In presenza di un’apparente antinomia normativa deve prevalere un’interpretazione costituzionalmente orientata, volta a garantire l’effettività della tutela giurisdizionale e il rispetto del principio di economia processuale. Tale principio, espressione del più generale canone costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost.), costituisce criterio ermeneutico vincolante anche per il giudice contabile, chiamato ad essere garante dell’efficiente impiego delle risorse processuali.

14. La valutazione da compiere deve essere improntata alla logica di bilanciamento tra le esigenze di giustizia, certezza e celerità. Giova considerare che nella fattispecie concreta il ricorso è stato proposto quando la sentenza era esecutiva, in presenza di un interesse concreto e attuale dell’Amministrazione alla definizione della questione interpretativa.

La questione riguarda una statuizione accessoria (decorrenza della rivalutazione monetaria) che, in caso di conferma della condanna in appello, rimarrà identica e necessiterà comunque di interpretazione. Il giudice d'appello, nell'eventualità si pronunci confermando il giudizio di condanna, adotterà la medesima formula del giudice di primo grado, non potendo modificare statuizioni non oggetto di impugnazione. Una mancata decisione, in questa sede, determinerebbe successivamente agli esiti dell'appello, l'inevitabile reiterazione integrale del giudizio interpretativo con conseguente inutile dispendio di attività giurisdizionali già compiute e la necessità di rinnovazione dell'intero iter processuale, violandosi in tal maniera quel canone di ottimizzazione delle risorse processuali, cui deve essere improntato il modello processuale contabile, nella sua dimensione costituzionalmente orientata. Del resto, la questione interpretativa non incide sul merito del giudizio di appello.

L'interpretazione attiene esclusivamente alla corretta attuazione della statuizione di condanna, qualora questa venga confermata, e non pregiudica le valutazioni del giudice d'appello *sull'an debeatur* e sul *quantum debeatur*, trattandosi qui di chiarire il solo *quomodo* della liquidazione della rivalutazione monetaria, ossia una questione meramente esecutiva e attuativa, funzionalmente autonoma rispetto al giudizio di merito pendente in appello.

15. A tale riguardo, assume rilievo determinante la circostanza che l'impugnazione sia sopravvenuta successivamente alla proposizione del ricorso interpretativo. L'antioriorità cronologica del ricorso rispetto all'appello evidenzia che, al momento della proposizione dell'istanza interpretativa, sussistevano tutti i presupposti di procedibilità (sentenza esecutiva, interesse attuale, obiettiva incertezza interpretativa). La sopravvenienza dell'appello non può determinare, *ex post*, la caducazione di un giudizio regolarmente instaurato e già in fase avanzata di trattazione, pena la violazione del legittimo affidamento della parte ricorrente e del principio di conservazione degli atti processuali.

16. Con riguardo al merito del giudizio, in materia di danno all'immagine il perfezionamento della lesione non necessita di una diminuzione patrimoniale materiale, bastando una lesione di beni immateriali come la stima e l'onorabilità dell'amministrazione (Sez. Calabria n. 204/2023). Tale perdita implica il c.d. *clamor fori*, ovvero un'eco mediatica che la giurisprudenza ha definito come il modo attraverso cui viene realizzato il nocumento alla reputazione (Sez. Veneto n. 101/2017). E, il discrimine può essere costituito non dal tempo di consumazione del reato, bensì da quello in cui ne è derivato detrimento all'ente, con riferimento al verificarsi del clamore sociale (Sez. I App. n. 255/2024).

Questa Sezione ha già avuto modo di precisare che la condanna penale irrevocabile risponde all'esigenza di ancorare il danno all'accertamento del fatto; tuttavia, ciò che lede l'amministrazione è l'eco mediatica della vicenda e non della sentenza, che rileva solo ai fini dell'esperibilità dell'azione (Sez. Calabria n. 120/2023).

17. La sentenza n. 108/2025 ha individuato il momento del verificarsi del danno, la motivazione evidenzia che in data 28 gennaio 2015 la Questura trasmetteva la denuncia di danno all'immagine e, contestualmente, il M. veniva sospeso dal servizio. Sempre dal 28 gennaio 2015 si manifestava il *clamor fori* con la pubblicazione di articoli che divulgavano i nomi e i dettagli degli avvenimenti. È evidente che, nella logica decisoria, il danno si è verificato quando la notizia è divenuta di pubblico dominio.

18. Non può essere accolta la tesi della difesa secondo cui il *dies a quo* dovrebbe essere individuato nel passaggio in giudicato dell'accertamento penale (7 maggio 2022). Nell'attuale impianto normativo sul danno all'immagine il giudicato penale costituisce presupposto di esperibilità dell'azione e non il momento del verificarsi del danno stesso. L'accoglimento di tale tesi comporterebbe conseguenze illogiche, giungendo alla negazione della rivalutazione per il periodo 2015-2022 in cui il danno si era realizzato e creando una disparità di trattamento basata sulla durata del processo penale, finendo così per penalizzare condotte scoperte tardivamente.

19. In conclusione, la locuzione "dal momento del verificarsi del danno" deve essere interpretata nel senso che la decorrenza della rivalutazione si colloca alla data del 28 gennaio 2015, momento in cui, con l'esecuzione delle misure cautelari e la diffusione delle notizie di stampa citate nella motivazione, si è concretizzata la lesione all'immagine della Polizia di Stato.

20. Attesa la peculiare natura strumentale del giudizio di interpretazione ex art. 211 c.g.c., volto a chiarire obiettive incertezze interpretative ai fini della corretta esecuzione della sentenza, senza che possa configurarsi una effettiva soccombenza, nulla per le spese.

(*omissis*)

(1) Questione nuova. La sentenza si segnala per la ricostruzione storico-giuridica dell'istituto in questione, introdotto anche nel processo amministrativo (c.g.a., art. 112, comma 5).

(2) Sul *clamor fori*, oltre alle sentenze citate in motivazione, v. C. conti, Sez. giur. Valle d'Aosta, 30 dicembre 2025, n. 77, nonché, come mo-

mento che non integra la lesione dell'immagine, ma ne indica la dimensione: C. conti, Sez. giur. Veneto, 27 marzo 2026, n. 81; *id.*, Sez. 1 giur. Centr. App., 26 marzo 2026, n. 66 e ivi altri richiami giurisprudenziali. Sulla proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per tutti i delitti, anche diversi da quelli ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001, da cui derivi come conseguenza un danno all'immagine della P.A., cfr.: C. conti, Sez. Riunate, 3 marzo 2026, n. 3/QM/PROC.

SEZIONE TERZA

Giudice del Lavoro

Corte Suprema di Cassazione, Sez. L, sentenza 6 marzo 2026, n. 5023; Pres. G. Marchese, Est. Piccone, P.G. (concl. conf.); S.S. (Avv. M. Caldarelli) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Esercito – Servizio di leva – Vittime del dovere – Necessità di particolari condizioni ambientali od operative – Fattispecie (l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 563, 564; d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243, art. 1, 6; cod. civ., art. 1218, 1223, 1227, 2043, 2050)

Per il riconoscimento dello status di vittima del dovere o di soggetto ad essa equiparato, non è sufficiente la semplice dipendenza da causa di servizio dell'evento lesivo ma occorre la sua derivazione da circostanze «straordinarie», ovvero tali da esporre il dipendente a un fattore di rischio maggiore rispetto a quello normale del particolare compito espletato (nella specie, si trattava di un incidente automobilistico avvenuto nel centro di addestramento per rottura dei freni). (1)

(omissis)

CONSIDERATO che:

1. La difesa di parte ricorrente, con l'unico motivo del ricorso spiegato in via principale, deduce- ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3) cod. proc. civ.- la violazione dell'art. 40 e segg. c.p., 1218, 1223, 1227, 2043, 2050 e 2697 c.c., art. 1, commi 563 e 564, legge 266/2005. Assume la parte ricorrente che la sentenza impugnata avrebbe errato nel ritenere che in ordine all'episodio generatore di danno, avvenuto nell'espletamento di una missione di vigilanza ad una infrastruttura militare non sussistesse l'assunzione di un rischio qualificato dalla speciale pericolosità rispetto a quello proprio della generalità dei dipendenti pubblici. Deduce, al riguardo, parte ricorrente che l'evento si sarebbe verificato nel contesto di uno spostamento all'interno di un centro di addestramento e, dunque, nella specifica situazione che il comma 564 equipara alla fattispecie di cui

al comma 563 per effetto della rottura dei freni del veicolo che aveva introdotto le circostanze straordinarie normativamente previste.

1.1. Con il motivo di ricorso incidentale condizionato si denunzia la violazione degli artt. 2934, 2935 e 2946 c.c. per intervenuta prescrizione del diritto azionato. Il motivo di ricorso principale è infondato.

2.1. In punto di fatto, deve ritenersi incontroverso che l'odierno ricorrente, mentre si recava presso la propria postazione per l'espletamento di attività di vigilanza in un campo di addestramento, subiva un incidente per il malfunzionamento dei freni del veicolo che lo trasportava. Per il ricorrente, la questione posta dal motivo di ricorso inerisce alla delimitazione della nozione di "missione di qualunque natura" e delle "condizioni ambientali e operative", richieste dall'art. 1, comma 564, della l. n. 266 del 2005, tali da concretizzare quel rischio che giustifica il riconoscimento della qualifica di soggetto equiparato a vittima del dovere in capo al soggetto interessato (nel caso di specie, militare di leva in servizio di vigilanza che ha subito un infortunio nella fase prodromica all'esercizio dell'attività medesima).

In particolare, si tratta di stabilire se – contrariamente all'avviso della sentenza impugnata – possa includersi in tali ambiti l'evento occorso al militare di leva là dove, le modalità di verifica del sinistro per le peculiarità negative ed eccezionali assunte, trasformino ed aggravino il rischio normalmente sotteso all'attività ordinaria del militare di leva (con riferimento alle vaccinazioni, si veda Cass. n. 6497 del 2023). In senso più ampio, va ricordato che (in tal senso, Cass. n. 6497 del 2023 cit. nonché Cass. n. 3510 del 2020) in tema di benefici in favore delle vittime del dovere, il D.P.R. n. 243 del 2006, art. 1, comma 1, che disciplina i termini e le modalità per la corresponsione delle provvidenze, deve essere interpretato in modo da non esorbitare i limiti indicati dalla l. n. 266 del 2005, art. 1, comma 565, che non demanda alla fonte regolamentare anche il compito di precisare i concetti di cui allo stesso articolo, comma 564; pertanto, per circostanze straordinarie devono essere intese, secondo il significato indicato dalla legge, condizioni ambientali ed operative "particolari" che si collocano al di fuori del modo di svolgimento dell'attività "generale", per le quali è quindi sufficiente che non siano contemplate in caso di normale esecuzione di una determinata funzione." (Così Cass. n. 15484 del 2017; anche Cass. 24592 del 2018).

Questa Corte di legittimità ha poi chiarito che il giudice del merito deve identificare caso per caso le circostanze concrete alla base di quanto accaduto all'invalido per servizio che richieda il riconoscimento dei benefici previsti in favore delle vittime del dovere, evidenziando l'elemento che comporti l'esistenza o il sopravvenire del fattore di rischio maggiore ri-

spetto alla normalità di quel particolare compito (Cass. n. 21969 del 2017); si è pure chiarito, con la sentenza n. 10631 del 2022, in fattispecie relativa a militare che contrasse la meningite durante il periodo di leva, che nel concetto di “missione di qualunque natura” di cui alla l. n. 266 del 2005, *ex art.* 1, comma 564, e di cui al D.P.R. n. 243 del 2006, art. 1 lett. *b*, va ricompreso anche il servizio di leva e che le “particolari condizioni ambientali e operative” in cui esso si svolge giungono fino a ricomprendere le condizioni ambientali di igiene e sicurezza; si è affermato che il punto dirimente non è costituito dal perimetro di tipizzazione delle attività che possono dar luogo al riconoscimento della qualifica di vittima del dovere, ossia all’ampiezza del concetto di missione; al suo interno si collocano, infatti, tutti i compiti svolti dal personale militare resi per funzioni operative, addestrative, logistiche su mezzi o nell’ambito di strutture, stabilimenti e siti militari; il nucleo fondante della misura assistenziale concerne la circostanza che la vittima, sia stata, di fatto, esposta obiettivamente ad un rischio specifico in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti d’istituto.

Tuttavia, a partire dalla sentenza n. 29819 del 2022, la Corte ha inteso rivedere il precedente orientamento (espresso per esempio da Cass. n. 4238 del 2019) e, nel dare continuità ai principi di Cass. S.U. n. 21969 del 2017, ha sempre più valorizzato la differenza tra i presupposti per fruire dei benefici per le vittime del dovere e le situazioni fattuali rilevanti, per converso, quali mere cause di servizio.

In particolare, si è affermato che, affinché possa ritenersi integrato il presupposto per il riconoscimento dello status di vittima del dovere o di soggetto ad essa equiparato, non è sufficiente la semplice dipendenza da causa di servizio dell’evento lesivo ma la sua derivazione da circostanze «straordinarie» ovvero tali da esporre il dipendente a un fattore di rischio maggiore rispetto a quello normale di un particolare compito. In questa prospettiva, si è chiarito che l’attribuzione della tutela è il risultato della valutazione operata dal giudice di merito di un *quid pluris* rispetto alle condizioni ordinarie di lavoro, escludendosi ogni automatismo che attribuisca la tutela in ragione della mera «insalubrità» delle ordinarie condizioni di lavoro (in ultimo, Cass. n. 1338 del 2026, sulla scia oltre che di Cass. n. 29819 del 2022 cit., anche di Cass. nn. 8957 e 10954 del 2023; Cass. n. 599 del 2024). Una diversa opzione interpretativa finirebbe, infatti, per equiparare la particolarità delle condizioni di lavoro alla loro nocività, con il riconoscimento dello status di vittima del dovere in ogni caso di prospettata violazione del dovere di sicurezza *ex art.* 2087 c.c.; in tal modo, annullando la necessaria linea di demarcazione con la dipendenza da causa di servizio, con cui finirebbe per concorrere in modo quasi automatica.

Orbene, va rilevato come la Corte d'appello, con la valutazione di fatto che le compete, abbia escluso che l'incidente occorso abbia determinato la sussistenza delle "particolari condizioni ambientali o operative" in capo al militare di leva in servizio obbligatorio idonee a determinare il riconoscimento del diritto vantato e che non si sia verificata quella concretizzazione del rischio qualificato tipico della speciale attività. Tale valutazione, in fatto, deve ritenersi sottratta al sindacato di legittimità. In particolare, con riferimento alla dedotta sussunzione della fattispecie di causa nel perimetro di applicazione dell'art. 1, comma 563, il Collegio ritiene applicabile il principio di diritto affermato da Cass. 24.12.2024, n. 34299 (negli stessi termini, Cass. n. 16669 del 2025): fermo restando che, come più volte affermato dalle Sezioni Unite di questa Corte (cfr. ad es. Cass. S.U. n. 10791 del 2017), il tratto differenziale della previsione di cui all'art. 1, comma 563, l. n. 266/2005, rispetto alla previsione successiva contenuta nel successivo comma 564, risiede nel fatto che essa elenca una serie di attività ritenute dal legislatore *ex se* pericolose, ossia – come precisato da Cass. n. 29204 del 2021 – connotate da una speciale pericolosità e dall'assunzione di rischi qualificati rispetto a quelli propri della generalità dei pubblici dipendenti (senza che sia richiesta la presenza d'un rischio ulteriore e diverso da quello insito nelle ordinarie funzioni istituzionali), il riconoscimento dello status di vittima del dovere richiede nondimeno che le lesioni siano derivate da eventi che costituiscano concretizzazione della speciale pericolosità e del rischio qualificato che è tipico di quelle attività. Ciò che, invece, risulta escluso in relazione al caso concreto ove l'evento verificatosi non configura concretizzazione del rischio tipicamente insito nella attività di vigilanza.

Il ricorso deve, quindi, essere respinto ed il ricorso incidentale condizionato deve ritenersi assorbito. Le spese del giudizio di legittimità sono compensate atteso il consolidarsi dell'orientamento mentovato successivamente alla proposizione del ricorso.

(*omissis*)

(1) Giurisprudenza prevalente. In senso conforme cfr.: Cass., Sez. L, 21 gennaio 2026 n. 1338; *id.*, 7 gennaio 2026, n. 309 (nel caso di lancio in corsa di bomba a mano); *id.*, 31 dicembre 2025, n. 35006 (sui familiari); *id.*, 22 giugno 2025, 16669; *id.*, 24 dicembre 2024, n. 34299; *id.*, 8 gennaio 2024, n. 599; *id.*, 26 aprile 2023, n. 10954; *id.*, 30 marzo 2023, n. 8957; *id.*, 3 marzo 2023, n. 6497; *id.*, 12 ottobre 2022, n. 29819; *id.*, 29 ottobre 2021, n. 29204; *id.*, 31 luglio 2020, n. 16571; *id.*, SS.UU., 4 maggio 2017, n. 10791 e 10792. In senso conforme, v. anche Trib. Venezia, Sez. L, 30 settembre 2024, n. 572 (nel caso di lancio con paracadute), in questa *Ri-*

vista, 2024/2, parte IV, p. 207. *Contra*, in precedenza, cfr.: Cass., Sez. L., 29 gennaio 2024, n. 2664; *id.*, 13 febbraio 2019, n. 4238.

Sulla ricomprensione del servizio di leva nel perimetro delle attività che possono dar luogo al riconoscimento dello *status* in questione, nel concorso di particolari condizioni ambientali od operative, cfr.: Cass., Sez. L., 3 marzo 2023, n. 6497; *id.*, 1° aprile 2022, n. 10631; *id.*, 25 settembre 2018, n. 22753; *id.*, SS.UU., 16 novembre 2016, n. 23300:

Sulla imprescrittibilità dell'azione per il riconoscimento dello *status* di vittima del dovere, cfr. Cass., Sez. L., 1° marzo 2025, n. 5426, e sulla giurisdizione del Giudice ordinario, cfr. C. App. Roma, Sez. L., 8 gennaio 2025, n. 51, ambedue in questa *Rivista*, 2025/1, parte IV, p. 200 e 202.

* * *

Corte Suprema di Cassazione, Sez. L, sentenza 2 marzo 2026, n. 4644: Pres. L. Esposito, Est. Gandini, P.G. Visonà (concl. diff.); Inps (avv. D. Marinuzzi, V. Stumpo) c. S.L. (avv. R.R. Riccardi)

Ordinamento militare – Corpo militare ausiliario della Croce Rossa – Richiamo alle armi di volontario – Indennità *ex lege* n. 653 del 1940 – Non spettanza (l. 10 giugno 1940, n. 653, art. 1; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 1660; d.lgs. 28 settembre 2012, n. 178, art. 5)

Il dipendente privato, già arruolato al Corpo militare volontario della Croce Rossa Italiana, richiamato alle armi dal Corpo, non ha diritto a percepire l'indennità prevista dall'art. 1 della legge 10 giugno 1940, n. 653. (1)

(*omissis*)

FATTI DI CAUSA

1. Stefano Liberatori, dipendente del Centro sperimentale di cinematografia e capitano arruolato del Corpo militare volontario della Croce Rossa (il Corpo militare), chiese il pagamento della indennità *ex art.* 1 della legge n. 653/1940 sul presupposto del suo richiamo alle armi da parte del Corpo nel periodo dal 16.1.2021 al 28.2.2021.

2. Il Tribunale di Roma, con la sentenza n. 3057/2023, rigettò la domanda. 3. La Corte d'appello di Roma ha accolto il gravame proposto da L. e, in integrale riforma della sentenza appellata, ha dichiarato il suo diritto alla indennità oggetto di causa, in considerazione della «imprescindi-

bile ausiliarietà» del Corpo militare e dei suoi appartenenti rispetto alle Forze armate, e della necessità di evitare una ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e dipendenti privati, avuto riguardo all'art. 1660 del d.lgs. n. 66/2010. 4. Per la cassazione della sentenza ricorre I.N.P.S., con ricorso affidato a un unico motivo, al quale L. resiste con controricorso. Il Pubblico ministero ha concluso per il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo (art. 360 comma primo n. 3 cod. proc. civ.) il ricorrente lamenta la violazione e/o falsa applicazione degli articoli 1 e 2 della legge n. 653/1940 e del d.lgs. n. 178/2012.

2. Il ricorrente deduce che a seguito della mutata qualificazione della Associazione della Croce Rossa italiana (la Croce Rossa), persona giuridica di diritto privato per effetto del d.lgs. n. 178/2012, non possa più ritenersi che la stessa rientri nel novero delle Forze armate; e che per effetto della riforma anche il personale inquadrato nel Corpo militare non possa più ritenersi appartenente alle Forze armate, come ritenuto anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 79/2019.

3. Sulla base di queste premesse il ricorrente sostiene che l'indennità oggetto di causa può essere riconosciuta solo al personale già appartenente alle Forze armate, e non ai corpi ausiliari, che siano richiamati alle armi dalle Forze armate.

4. Il ricorso è fondato.

5. La corte territoriale, ben consapevole della mutata natura giuridica della Croce Rossa, ha ritenuto di valorizzare l'aspetto funzionale dell'art. 1 della legge n. 653/1940, ritenendo che l'indennità potesse essere riconosciuta nel caso di richiamo «per qualsiasi esigenza nelle Forze armate», e dunque anche nel caso di richiamo di personale inquadrato in un corpo ausiliario delle Forze armate, quale il Corpo militare della Croce Rossa.

6. L'interpretazione dell'art. 1 della legge n. 653/1940 deve essere vagliata alla luce dei canoni interpretativi stabiliti dall'art. 12 comma primo delle preleggi. Dalla valutazione complessiva del significato proprio delle parole, della loro connessione e della intenzione del legislatore deve escludersi che la norma conduca al riconoscimento dell'indennità oggetto di causa a favore di coloro che, inquadrati in un corpo ausiliario delle Forze armate, vengano chiamati in servizio in quel corpo.

7. L'art. 1 della legge n. 653/1940 (recante: «Trattamento degli impiegati privati richiamati alle armi»), prevede che: «Agli impiegati privati richiamati alle armi per qualunque esigenza nelle Forze armate, che risultino all'atto del richiamo alle dipendenze dei datori di lavoro di cui all'art. 4 della presente legge, è dovuta: *a*) per i primi due mesi una indennità mensile pari alla retribuzione; *b*) successivamente a tale periodo e sino alla fine del richiamo, nel caso che il trattamento economico militare sia inferiore alla retribuzione inerente all'impiego, una indennità mensile pari alla differenza tra i due trattamenti. (...)».

8. Nel procedere alla interpretazione della disposizione *de qua* deve in primo luogo sgombrarsi il campo dalla questione degli effetti prodotti dalla mutata qualificazione giuridica della Croce Rossa, a seguito del d.lgs. n. 178/2010. Questione agitata sia nel ricorso che nel corso della discussione orale.

9. Come correttamente ritenuto dalla corte territoriale, il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato non è di per sé conclusivo, ai fini della sussistenza o meno dei presupposti previsti per il riconoscimento della indennità *de qua*. E ciò perché non viene in rilievo lo stato giuridico del personale appartenente alla Croce Rossa in quanto tale, ma lo stato giuridico del personale appartenente al Corpo militare, quale corpo ausiliario delle Forze armate.

10. A valle della riorganizzazione disposta per effetto del d.lgs. n. 178/2010 alla Croce Rossa, persona giuridica di diritto ed «ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario» (art. 1 comma 1 d.lgs. cit.) si affiancano il «Corpo militare volontario e il Corpo delle infermiere volontarie della Croce rossa», quali «ausiliari delle Forze armate» (art. 5 comma 1 d.lgs. cit., cfr. anche l'art. 1626 del d.lgs. n. 66/2010 – Codice dell'ordinamento militare – che prevede: «Per il funzionamento dei suoi servizi in tempo di pace, di guerra o di grave crisi internazionale, la Croce rossa italiana arruola proprio personale che costituisce un corpo speciale volontario, ausiliario delle Forze armate»).

11. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 79/2019, ha così ricostruito le vicende della Croce Rossa e del suo Corpo militare:

(*omissis*)

12. Dalla disamina compiuta dalla Corte costituzionale risulta evidente che in seno alla Croce Rossa, all'esito della riorganizzazione disposta dal d.lgs. n. 178/2012, esistano due distinte categorie di personale, e segnatamente: *a*) il «personale civile con contratto a tempo indeterminato

della CRI» e; *b*) il «personale di cui all'articolo 5 già appartenente al Corpo militare» (cfr. l'art. 6 comma 1 d.lgs. cit.).

13. Il rapporto degli *ex* appartenenti al Corpo militare della CRI è stato smilitarizzato e privatizzato per effetto del combinato disposto degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178/2012, perché tali disposizioni hanno «provveduto a congedare e a trasferire al ruolo civile tutto il personale militare della CRI» (cfr. Corte cost., cit., considerato in diritto, § 7.4.3).

14. Giova infine rilevare che nell'ambito del personale del Corpo militare occorre distinguere tra il personale in servizio continuativo, iscritto nel ruolo unico *ex* art. 5 commi 3 e 5 del d.lgs. n. 178/2012 (cc.dd. continuativi) ed i cc.dd. riservisti, ovvero coloro che vengano di volte in volte chiamati in servizio mediante precettazione, secondo le modalità previste dall'ordinamento militare (cfr. Cass. 26.11.2024 n. 30419).

15. Da questa sommaria ricostruzione possono trarsi una serie di conseguenze che si rivelano indispensabili al fine dello scrutinio della censura proposta dall'istituto previdenziale.

16. In primo luogo, deve ritenersi che, a valle della smilitarizzazione disposta dal d.lgs. n. 178/2012, il personale del Corpo militare non sia più inquadrato o inquadrabile nelle Forze armate, ma sia divenuto personale civile del tutto estraneo alle Forze armate.

17. Tale conclusione trova un sicuro riscontro nell'art. 5 comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 178/2012, che prevede: «Il personale appartenente al ruolo di cui al primo periodo non è soggetto ai codici penali militari e alle disposizioni in materia di disciplina militare recate dai citati codici dell'ordinamento militare e relativo testo unico regolamentare, fatta eccezione per quelle relative alla categoria del congedo»: il personale del Corpo militare appartiene alla Croce Rossa.

18. Sul punto la Corte costituzionale, nella più volte citata sentenza n. 79/2019, ha ritenuto che «il trasferimento al ruolo civile del personale militare risulta anzi coerente con la trasformazione del regime giuridico della CRI, posto che il nuovo inquadramento nel rapporto di impiego accede alla diversa configurazione del datore di lavoro, che da soggetto pubblico muta in associazione di diritto privato» (cfr. considerato in diritto, § 12.4.1).

19. Alla luce delle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 178/2012 e dal codice dell'ordinamento militare, l'art. 1 della legge n. 653/1940 ed in particolare il sintagma: «richiamati alle armi per qualsiasi esigenza nelle

Forze armate» deve essere interpretata nel senso che l'indennità non possa essere riconosciuta al richiamato inquadrato nel personale civile dei corpi ausiliari, ma solo al richiamato nelle Forze armate in senso stretto.

20. Avuto riguardo alla smilitarizzazione del personale del Corpo militare, la preposizione articolata «nelle» appare in questo senso concludente, perché preposizione che implica necessariamente inquadramento all'interno delle Forze armate.

21. Occorre a questo proposito soffermarsi sulle modalità di richiamo previste dall'ordinamento militare, modalità che distinguono tra il richiamo in servizio nelle Forze armate, e la chiamata in servizio presso il Corpo militare, quale corpo ausiliario delle prime.

22. Con riferimento alle Forze armate, il «richiamo alle armi», proprio dell'ordinamento militare coevo alla legge del 1940, è oggi disciplinato nella forma del «richiamo in servizio» dall'art. 986 del d.lgs. n. 66/2010 («Tipologia dei richiami in servizio»), che prevede: «1. Il militare in congedo può essere richiamato in servizio: *a)* d'autorità, secondo le norme e nei casi previsti dal presente codice; *b)* a domanda, con o senza assegni, in qualsiasi circostanza e per qualunque durata; *c)* previo consenso, in caso di richiamo nelle forze di completamento. 2. Il richiamo d'autorità è disposto con decreto del Ministro della difesa (...)».

23. Al richiamo in servizio si affiancano poi le disposizioni dettate in materia di riattivazione della leva ai sensi dell'articolo 1929 d.lgs. cit., «in tempo di guerra o di grave crisi internazionale». 24. Con riferimento ai corpi ausiliari delle Forze armate, in modo precipuo al Corpo militare, viene invece in considerazione il diverso istituto della chiamata in servizio, così previsto dall'art. 1668 del d.lgs. n. 66/2010: «1. Le chiamate in servizio del personale militare della Croce rossa italiana sono effettuate mediante precetti rilasciati dai centri di mobilitazione o dagli altri comitati a ciò autorizzati, previe disposizioni del comitato centrale o del centro di mobilitazione, il quale a sua volta riceve l'ordine direttamente dal comitato centrale. 2. In nessun caso si può precettare personale senza l'autorizzazione di cui al comma 1. 3. È fatta eccezione per il personale facente parte delle squadre di pronto soccorso, comprese le squadre di riserva, mobilitato per prestazioni di soccorso in caso di gravi disastri o calamità pubbliche; per questi casi, in conformità alle norme impartite dalla presidenza nazionale dell'associazione, i comitati hanno l'obbligo di intervenire immediatamente.

24. Nelle circostanze di cui al comma 3, il personale presentatosi si intende mobilitato con precetto: esso assume quindi senz'altro la qualità

di militare in servizio attivo e i comitati preparano tempestivamente i pre-cetti di chiamata per la consegna, che può effettuarsi anche dopo la presentazione in servizio degli interessati».

25. Le differenti modalità di disciplina tra richiamo in servizio nelle Forze armate e chiamata in servizio nel Corpo militare, in uno con la smilitarizzazione del Corpo militare, sono univoche e convergenti con gli altri elementi già analizzati nel senso di ritenere che il «richiamo alle armi» di cui all'art. 1 della legge n. 653/1940 debba oggi essere interpretato nel senso di ricomprendervi il richiamo in servizio nelle Forze armate, ma non anche la chiamata in servizio nel corpo ausiliario del Corpo militare.

26. Il richiamo presuppone la (re) instaurazione di un rapporto con le Forze armate, esclusa per gli appartenenti al Corpo militare a seguito della smilitarizzazione compiuta dal d.lgs. n. 178/2012. La chiamata non determina la costituzione, e tanto meno la ricostituzione di alcun rapporto con le Forze armate, nelle Forze armate, perché tali effetti si producono invece con il Corpo militare.

27. Deve inoltre considerarsi la peculiare *occasio legis* posta a fondamento della legge n. 653/1940.

28. La legge de qua è stata emanata lo stesso giorno dell'ingresso dell'Italia nella Seconda guerra mondiale, a seguito della dichiarazione di guerra fatta nello stesso giorno. La legge intendeva fare fronte alle conseguenze più immediate della dichiarazione di guerra, alla necessità di incrementare le forze disponibili rispetto ai militari in quel momento in servizio permanente effettivo.

29. Il nesso funzionale, espresso dal sintagma «qualunque esigenza» non può essere interpretato nel senso prospettato dalla corte territoriale, perché l'indennità non viene riconosciuta a chi viene richiamato (alle armi) per qualunque esigenza delle Forze armate, ma a colui che viene richiamato per qualunque esigenza nelle Forze armate. Anche la connessione delle parole è concludente nel senso che ad essere rilevante non è tanto l'elemento funzionale, quanto l'appartenenza alle Forze armate per effetto del richiamo, appartenenza da escludersi quanto ai membri del Corpo militare per le ragioni più volte esposte.

30. Se è vero che i corpi ausiliari fanno fronte alle esigenze delle Forze armate nei termini oggi previsti dall'ordinamento militare, è anche vero che tale nesso funzionale non vale a ripristinare l'appartenenza alle Forze armate, radicalmente esclusa per effetto della riorganizzazione disposta dal d.lgs. n. 178/2012.

31. L'esclusione dei membri del Corpo militare dai soggetti in astratto beneficiari della indennità prevista dall'art. 1 della legge n. 653/1940 trova infine conforto anche nel peculiare meccanismo di determinazione del quantum della indennità.

32. Laddove per i primi due mesi di richiamo alle armi l'indennità è riconosciuta in misura pari alla retribuzione, per i mesi successivi l'art. 1 comma 1 lettera *b*) della legge n. 653/1940 prevede che la stessa sia riconosciuta in misura pari alla differenza tra la retribuzione e il «trattamento economico militare».

33. Il riferimento al «trattamento economico militare» implica necessariamente che a seguito del richiamo alle armi il richiamato percepisca tale emolumento, e ciò si verifica senz'altro nel caso del richiamo in servizio nelle Forze armate come previsto dall'art. 986 del d.lgs. n. 66/2010 ovvero nel caso di riattivazione della leva ai sensi dell'articolo 1929 d.lgs. cit. Ma ciò non si verifica affatto nel caso della chiamata in servizio prevista per i membri del Corpo militare dall'art. 1668 del d.lgs. n. 66/2010. Al contrario, deve rilevarsi che giusta l'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 178/2012: «Il servizio prestato dal Corpo militare volontario e dal Corpo delle infermiere volontarie è gratuito».

34. Tirando le somme del discorso sin qui svolto, i canoni interpretativi previsti dall'art. 12 delle preleggi, oltre che il canone della interpretazione convenzionalmente conforme, sono convergenti nel senso di escludere che un membro del Corpo militare, chiamato in servizio, abbia diritto alla indennità prevista dall'art. 1 della legge n. 653/1940.

35. Il diritto all'indennità de qua presuppone il richiamo in servizio nelle Forze armate, non la chiamata in servizio nei corpi ausiliari, quale il Corpo militare.

36. A diversa conclusione non conduce l'argomento richiamato dalla corte territoriale, laddove ha ritenuto che – diversamente opinando – si verificherebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni che prestino servizio nel Corpo militare, in forza dell'art. 1660 del d.lgs. n. 66/2010.

37. A questo proposito è sufficiente considerare che giusta la disposizione citata i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in tanto possono essere chiamati in servizio nel Corpo militare in quanto l'amministrazione di appartenenza presti il suo consenso in forma scritta. Consenso e formalità che non sono invece prescritti per l'impiego privato. Il trattamento più favorevole riservato ai pubblici dipendenti è, dunque, condizionato al vaglio e conseguente consenso scritto della amministra-

zione di appartenenza. 38. Infine deve osservarsi che le parti hanno richiamato, a sostegno delle tesi rispettivamente sostenute, due disegni di legge tuttora oggetto dell'esame in sede parlamentare. (*omissis*)

43. L'unica conclusione che può trarsi dal dibattito parlamentare in corso, quanto alle ricadute interpretative sulla materia in esame, è quella della presenza di una oggettiva incertezza quanto al riconoscimento della indennità de qua ai richiamati del Corpo militare della Croce rossa, desumibile dal fatto che il d.d.l. S-810 intende superare il regime di incertezza estendendo in modo chiaro ed univoco il riconoscimento della indennità de qua anche ai richiamati, mentre il d.d.l. S-1320 persegue il medesimo obiettivo confermandone l'applicazione.

44. Per questi motivi il ricorso deve essere accolto e la sentenza impugnata deve essere cassata.

45. La causa può essere decisa nel merito, *ex art.* 384 comma secondo cod. proc. civ., non essendo necessario procedere ad ulteriori accertamenti di fatto, con il rigetto del ricorso originariamente proposto da S.L.

46. Le spese dell'intero processo devono essere compensate per la assoluta novità della questione.

(*omissis*)

(1) Questione nuova.

Sulla smilitarizzazione del Corpo militare ausiliario della CRI, di cui al d.lgs. n. 178 del 2012, v. C. cost., 9 aprile 2019, n. 79, ampiamente riportata in motivazione.

Sulla differenziazione del trattamento giuridico all'interno del contingente militare fra i c.d. continuativi e i c.d. riservisti, cfr.: Cass., Sez. Lav., 26 novembre 2024, n. 30419, citata in motivazione.

* * *

Corte Suprema di Cassazione, Sez. Lav., 25 gennaio 2026, n. 1659; Pres. L. Esposito, Est. Marchese, P.G. Visonà (concl. diff.); Min. Difesa (AVV. Gen. Stato) c. X.X. e altri (avv. L. Elefante)

Ordinamento militare – Marina militare – Vittime del dovere – Speciale elargizione – *Dies a quo* della rivalutazione (D.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art. 34; l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 563 e 564; l. 3 agosto 2004, n. 206, art. 5; d. l. 28 novembre 2003, n. 337, art. 2; l. 20 ottobre 1990, n. 302, art. 8)

La speciale elargizione prevista in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, successivamente riconosciuta anche alle vittime del dovere e ai loro familiari superstiti, è rivalutata, alla data della corresponsione, a decorrere dal 26 agosto 2004, data di entrata in vigore della legge 3 agosto 2004, n. 206. (1)

(omissis)

FATTI DI CAUSA

Per quanto in questa sede ancora rileva, la Corte d'appello di Milano, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il gravame del Ministro della Difesa e ha confermato la pronuncia di primo grado, che aveva riconosciuto agli odierni controricorrenti, nella qualità di eredi di X.X., a decorrere dal primo gennaio 2003, la rivalutazione della speciale elargizione prevista per le vittime del dovere.

(omissis)

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo (art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.), il Ministero della Difesa denuncia violazione e falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 34, comma 1, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito in legge n. 222 del 2007, e dell'art. 8 della legge n. 302 del 1990, da interpretarsi alla luce del canone ermeneutico enunciato dall'art. 11 delle preleggi.

Avrebbe errato la Corte di merito nel rivalutare sin dal gennaio 2003 la speciale elargizione riconosciuta alle vittime del dovere solo dall'art. 34 del d.l. n. 159 del 2007. L'individuazione di una decorrenza della rivalutazione anteriore rispetto alla data in cui la speciale elargizione è stata estesa alle vittime del dovere «si risolverebbe in un'applicazione retroattiva della norma» (pagina 6 del ricorso per cassazione), in contrasto con l'art. 11 della preleggi, che sancisce l'operatività delle leggi soltanto per il futuro.

In sede di discussione orale, la difesa dell'Amministrazione ha osservato che, ad ogni modo, anche a voler conferire rilievo all'intento perequativo valorizzato dai giudici d'appello, la decorrenza della rivalutazione non potrebbe essere ancorata a un momento anteriore al 26 agosto 2004, data di entrata in vigore dell'art. 5 della legge n. 206 del 2004, che ha disposto la corresponsione della speciale elargizione nell'ammontare massimo di Euro 200.000,00. Una diversa interpretazione sarebbe foriera di un'arbitraria disparità di trattamento tra le vittime del dovere e le vittime del terrorismo, che beneficerebbero dell'attualizzazione della provvidenza soltanto a partire dal 26 agosto 2004.

2. Le censure sono fondate, nei limiti di séguito esposti.

3. Il ricorso interpella questa Corte sulla decorrenza della rivalutazione prevista dall'art. 8, comma 2, della legge n. 302 del 1990, e applicabile, come pure il Sostituto Procuratore Generale rimarca, anche alla speciale elargizione concessa alle vittime del dovere.

Si tratta, in particolare, dell'automatica rivalutazione annuale, commisurata al tasso d'inflazione accertato per l'anno precedente, sulla base dei dati ufficiali ISTAT, e volta a «mantenere inalterato nel tempo il valore reale dell'importo economico fissato dal legislatore, mettendolo al riparo da eventuali fenomeni di inflazione» (Cass., sez. lav., 30 maggio 2025, n. 14603, punto 4 dei *Motivi della decisione*).

Alla decorrenza dal gennaio 2003, identificata dalla sentenza d'appello e dai controricorrenti, il Ministero contrappone un diverso *dies a quo*, legato al novembre 2007 (data di entrata in vigore del d.l. n. 159 del 2007, come convertito) o, in via gradata, al 26 agosto 2004 (data di entrata in vigore della legge n. 206 del 2004, richiamata dal d.l. n. 159 del 2007).

4. Al fine d'inquadrare le questioni devolute, giova ripercorrere, nei suoi tratti salienti, l'evoluzione della disciplina applicabile.

L'art. 1 della legge n. 302 del 1990, nell'introdurre «Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata», attribuisce una elargizione «[a] chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico» (comma 1) o «in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale» (comma 2).

La medesima elargizione spetta «a chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di operazioni di prevenzione o repressione dei fatti delittuosi» legati a contesti terroristici o mafiosi (comma 3) o «in conseguenza dell'assistenza prestata e legalmente richiesta per iscritto ovvero verbalmente nei casi di flagranza di reato o di prestazione di soccorso, ad ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria o ad autorità, ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, nel corso di azioni od operazioni» di cui al medesimo art. 1 della legge n. 302 del 1990, che si siano svolte «nel territorio dello Stato» (comma 4).

5. Il d.l. n. 337 del 2003 è intervenuto allo scopo di «prevedere specifiche provvidenze di carattere economico per le famiglie delle vittime civili italiane decedute in conseguenza dei recenti attentati terroristici a Nassiriya e Istanbul, nonché di adeguare le misure di sostegno economico

in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, delle vittime per servizio e del dovere e dei loro familiari, in relazione ad eventi accaduti anche all'estero» (Preambolo del citato decreto-legge).

In tale contesto, il legislatore ha rideterminato l'importo dell'elargizione di cui all'art. 1 della legge n. 302 del 1990 e, all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 337 del 2003, così come modificato in sede di conversione, ha innalzato l'importo dell'elargizione ad Euro 200.000,00, con esclusivo riguardo agli eventi successivi alla data del primo gennaio 2003.

6. La legge 3 agosto 2004, n. 206, ha quindi dettato «Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice» e, nell'ambito di una ridefinizione organica della normativa, all'art. 5, comma 1, ha fissato l'ammontare dell'elargizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 302 del 1990, destinata alle vittime del terrorismo, «nella misura massima di 200.000 euro in proporzione alla percentuale di invalidità riportata, in ragione di 2.000 euro per ogni punto percentuale». La citata misura massima, dapprima circoscritta agli eventi successivi al primo gennaio 2003, assume così portata generale, come anche il Sostituto Procuratore Generale rammenta nella memoria scritta.

Il legislatore, all'art. 5, comma 2, ha quindi esteso tale incremento «anche alle elargizioni già erogate prima della data di entrata in vigore della presente legge, considerando nel computo anche la rivalutazione di cui all'articolo 6», comma 1. La previsione da ultimo richiamata prescrive di rivalutare «le percentuali d'invalidità già riconosciute e indennizzate in base ai criteri e alle disposizioni della normativa vigente alla data di entrata in vigore» della legge n. 206 del 2004, «tenendo conto dell'eventuale intercorso aggravamento fisico e del riconoscimento del danno biologico e morale».

7. L'art. 1, comma 563, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, definisce la platea delle vittime del dovere, includendo, anzitutto, i soggetti di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466: i magistrati ordinari, i militari dell'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, il Corpo degli agenti di custodia, il personale del Corpo forestale dello Stato, i funzionari di pubblica sicurezza, il personale del Corpo di polizia femminile, il personale civile dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i vigili del fuoco, gli appartenenti alle Forze armate dello Stato in servizio di ordine pubblico o di soccorso, «i quali, in attività di servizio, per diretto effetto di ferite o lesioni subite nelle circostanze ed alle condizioni di cui agli articoli 1 e 2» della legge n. 466 del 1980, «abbiano riportato una invalidità permanente non inferiore all'80 per cento della capacità lavorativa o che comporti, comunque, la cessazione del rapporto d'impiego».

Fra le vittime del dovere si annoverano anche «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».

Alle vittime del dovere l'art. 1, comma 564, della legge n. 266 del 2005 equipara «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».

8. Alle vittime del dovere, così come definite dall'art. 1, commi 563 e 564, della legge n. 266 del 2005, si raccorda la previsione dell'art. 34, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), che viene in rilievo nell'odierno giudizio.

Nella formulazione originaria, la disposizione in esame contemplava l'erogazione, per il solo anno 2007, dell'elargizione di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 206 del 2004 e identificava i beneficiari nelle «vittime del dovere [...], di cui all'articolo 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266», nelle «vittime della criminalità organizzata, di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, [...] riconosciute alla data di entrata in vigore», del decreto-legge e nei familiari superstiti di entrambe le categorie di vittime.

La legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, ha esteso anche agli anni successivi la provvidenza originariamente limitata all'anno 2007 e ha poi avuto cura di quantificare le coperture finanziarie indispensabili.

9. Nell'odierno giudizio, si controverte sulla speciale elargizione regolata dall'art. 5, comma 1, della legge n. 206 del 2004, che l'art. 34 del d.l. n. 159 del 2007 ha esteso anche alle vittime del dovere di cui all'art. 1, commi 563 e 564, della legge n. 266 del 2005.

10. Nel dirimere la questione ermeneutica oggi sottoposta al vaglio di questa Corte, occorre muovere dal dato testuale, che presenta un tenore inequivocabile.

L'art. 34 del d.l. n. 159 del 2007 sancisce la corresponsione alle vittime del dovere e ai loro familiari superstiti delle «elargizioni di cui all'ar-

titolo 5, commi 1 e 5, della legge 3 agosto 2004, n. 206», determinate nella misura massima di Euro 200.000,00, a partire dal 26 agosto 2004.

L'estensione così disposta si correla, dunque, a un preciso referente normativo, la legge n. 206 del 2004, e alla rideterminazione dell'importo della speciale elargizione, in quel contesto operata in termini generali e non più settoriali, come nel d.l. n. 337 del 2003.

11. Il dettato letterale rivela l'intento del legislatore di estendere la provvidenza, così come concretamente definita nel suo importo pecuniario dalla legge n. 206 del 2004.

Dal richiamo all'elargizione disciplinata dalla legge n. 206 del 2004 derivano i seguenti corollari.

12. In primo luogo, la menzione dell'importo fissato dalla legge n. 206 del 2004 implica, quale conseguenza ineludibile, l'operatività del peculiare meccanismo di rivalutazione, finalizzato all'adeguamento dell'ammontare quantificato dalla legge.

12.1. Nel menzionare la provvidenza disciplinata dall'art. 5 della legge n. 206 del 2004, la legge ha consapevolmente scelto di estendere anche un profilo che definisce e rappresenta il tratto qualificante di tale assetto: la rivalutazione dell'importo.

La normativa richiamata è inscindibile e non può essere applicata in modo parziale, avulso da quella rivalutazione che vale a garantire la perdurante adeguatezza della tutela.

La rivalutazione non può che decorrere dal 26 agosto 2004, in quanto il legislatore del 2004 ha determinato alla stregua dei valori attuali l'importo di Euro 200.000,00. Pertanto, a decorrere dell'entrata in vigore della legge, tale importo dev'essere maggiorato della rivalutazione, al fine di neutralizzare gli effetti delle dinamiche inflattive.

12.2. Non può essere dunque condivisa la tesi che il ricorrente propugna, ancorando il *dies a quo* della rivalutazione alla data di entrata in vigore del d.l. n. 159 del 2007, sul presupposto che una diversa interpretazione confligga con il canone d'irretroattività (art. 11 delle preleggi).

È la legge stessa, nel richiamare la disciplina della legge n. 206 del 2004, a sancire l'applicazione del meccanismo di rivalutazione che a tale disciplina si affianca, secondo le scadenze temporali previste dalla normativa richiamata.

Nessun elemento testuale corrobora la diversa esegesi che, per le vittime del dovere, fa decorrere la rivalutazione di un importo fissato ai valori dell'agosto 2004 soltanto dalla successiva entrata in vigore del d.l. n. 159 del 2007.

In tal modo si determinerebbe una discrepanza che stride con l'intento del legislatore di allineare il trattamento riservato alle diverse categorie di vittime, ponendo rimedio alle disarmonie di una normativa stratificata e frammentaria.

13. In secondo luogo, il richiamo espresso alla legge n. 206 del 2004 non avvalorla la più ampia lettura delineata nella sentenza d'appello, che enfatizza le novità introdotte dal d.l. n. 337 del 2003 e fa così decorrere la rivalutazione dal gennaio 2003.

13.1. Sul versante letterale, è significativo che la legge non racchiuda alcun riferimento al d.l. n. 337 del 2003, comunque contraddistinto da un ambito oggettivo più circoscritto, riguardante i soli eventi successivi al gennaio 2003, e da una quantificazione peraltro riferita al novembre 2003.

13.2. Alle medesime conclusioni induce la finalità perequativa che ispira l'avvicinarsi degli interventi normativi e non manca di orientare nell'interpretazione della disciplina vigente (Cass., S.U., 27 marzo 2017, n. 7761).

Tale finalità trova concreta e vincolante espressione proprio nell'art. 5 della legge n. 206 del 2004, disposizione che, per tutte le elargizioni erogate ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 302 del 1990, ridetermina in Euro 200.000,00 la misura massima e in via generale compie tale stima in relazione ai valori dell'agosto 2004.

Allo scopo di razionalizzare l'assetto previgente, il legislatore supera così le disposizioni settoriali del d.l. n. 337 del 2003 e generalizza una determinazione originariamente indirizzata a una più limitata platea di beneficiari, commisurandola all'agosto 2004.

Il medesimo obiettivo d'introdurre una disciplina unitaria si ravvisa nelle previsioni dell'art. 5, comma 2, della legge n. 206 del 2004, che prescrivono l'adeguamento anche per le erogazioni già disposte.

La legge n. 206 del 2004 riveste dunque un ruolo cruciale nel percorso di progressiva armonizzazione, che si riverbera anche sull'omogenea decorrenza della rivalutazione di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 302 del 1990. Tale ruolo è confermato dal d.l. n. 159 del 2007, che ricalca la legge n. 206 del 2004 nell'estendere la normativa di favore alle vittime del dovere.

13.3. Né l'assetto così ricostruito pone dubbi di legittimità costituzionale.

La modulazione temporale di ogni disciplina promana da scelte eminentemente discrezionali e, in questa prospettiva, il fluire del tempo può assurgere a valido elemento distintivo (fra le molte, Corte costituzionale, sentenza n. 194 del 2018).

Nel caso di specie, il sistema prefigurato dalla legge incide su una componente accessoria (la rivalutazione di una prestazione di notevole importo nel suo valore base) e contempera in modo tutt'altro che arbitrario e sproporzionato la tutela assistenziale (art. 38 Cost.) con la necessità di tener conto delle risorse disponibili (art. 81 Cost.).

Il *dies a quo* individuato dalla legge per l'adeguamento dell'elargizione si raccorda a un processo di attuazione necessariamente graduale dei principi presidiati dall'art. 38 Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 259 del 2017) e non pregiudica la complessiva effettività della tutela.

13.4. Alla luce delle considerazioni esposte, devono essere dunque ribaditi i principi che questa Corte ha enunciato in ordine alla decorrenza della rivalutazione dall'agosto 2004 (Cass., sez. lav., 29 dicembre 2024, n. 34795).

14. Dai rilievi svolti derivano l'accoglimento del ricorso per quanto di ragione e la cassazione della sentenza impugnata.

15. La causa è rinviata alla Corte d'appello di Milano, che, in diversa composizione, si uniformerà al seguente principio di diritto: «Le elargizioni di cui all'art. 5, commi 1 e 5, della legge 3 agosto 2004, n. 206, riconosciute in virtù dell'art. 34, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, alle vittime del dovere e ai loro familiari superstiti (art. 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266), sono rivalutate, alla data della corresponsione, ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge 20 ottobre 1990, n. 302, a decorrere dal 26 agosto 2004, data di entrata in vigore della legge n. 206 del 2004».

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, cfr.: Cass., Sez. Lav., 6 marzo 2026, n. 5035 e n. 5030; C. app. Bari, 26 marzo 2025, n. 375; Cass., Sez. Lav., 29 dicembre 2024, n. 34795, richiamata in motivazione, sulla quale v. B. DE BLASIS, in www.poliziapenitenziaria.it >associazione-vittime-dovere/2025.

Sulla spettanza anche degli interessi legali sulle prestazioni economiche dovute, a decorrere dal 120° giorno successivo alla presentazione della domanda amministrativa, cfr.: Cass., Sez. Lav., 30 maggio 2025, n. 14603.

Tribunale di Roma, Sez. Lav., 10 maggio 2026, n. 5452; Giud. L. Bajardi; X.X. (avv. L. Carfora) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Esercito – Missione internazionale – Appalto a società estera dei servizi di interpretariato e mediazione culturale – Rapporto di lavoro subordinato del prestatore del servizio con l'Amministrazione militare – Insussistenza (Cod. civ., art. 1655, 2086, 2094)

Non costituisce prestazione di lavoro subordinato con l'Amministrazione militare, impegnata in una missione internazionale, l'attività di interpretariato svolta dal dipendente di una società estera nel quadro di un contratto di appalto di servizi tra questa e l'Amministrazione. (1)

(omissis)

A fondamento della domanda – lo si rileva in sintesi – ha riferito che: 1) è legato da rapporto di lavoro stabile e continuativo con la *Task Force* Ippocrate, missione militare e sanitaria svolta in territorio libico sotto l'egida della Missione bilaterale di assistenza e supporto (da ora, MIASIT), che opera in base ad accordi internazionali tra il governo italiano e le autorità libiche); 2) svolge la sua attività lavorativa presso la città di Misurata, Libia) 3) ha operato sulla base di disposizioni relative all'orario di lavoro, alla ripartizione dei turni e alle mansioni da svolgere fornite da personale militare italiano, il che fa escludere la possibilità di configurare la sua prestazione quale collaborazione autonoma, ma ne conferma la natura di prestazione subordinata.

Ha invocato l'applicabilità all'ipotesi in questione della normativa italiana; ha sostenuto la sussistenza di violazioni contrattuali e l'intervenuta lesione dei suoi diritti da parte del Ministero della difesa; ha stigmatizzato l'assenza di formale iscrizione alle gestioni previdenziali italiane; ha precisato alla p. 4 del ricorso che, a causa dell'irregolare gestione del rapporto lavorativo qui descritto, avrebbe subito un danno patrimoniale e non patrimoniale complessivamente ammontante alla somma di € – *omissis* – concludendo per la condanna del Ministero convenuto alla corrispondenza in suo favore della predetta somma.

Il Ministero resistente si è costituito in giudizio ed ha contestato la fondatezza della domanda

(omissis)

MOTIVI DELLA DECISIONE

La domanda è infondata e deve essere respinta.

(omissis)

Nel merito, si osserva che la difesa resistente ha con tempestività sostenuto l'insussistenza di alcun rapporto di lavoro diretto tra il ricorrente e il Ministero della Difesa, considerato che la MIASIT ha in essere con la ditta – *omissis* – un contratto di appalto per servizi di interpretariato, mediazione culturale e servizi linguistici a supporto della comunicazione, come da documentazione allegata al proprio doc. 1, alla cui lettura si rinvia per brevità.

Sottolinea quindi il Ministero della Difesa che l'effettivo datore di lavoro del ricorrente è pertanto la sola ditta – *omissis* –, e che il vincolo contrattuale, contributivo e retributivo grava esclusivamente sull'appaltatore che ha assunto il personale e ne gestisce i pagamenti e tutti gli obblighi giuridici; la società – *omissis* – è peraltro soggetto giuridico distinto e autonomo, ed è titolare del contratto di appalto con la MIASIT.

Il Ministero della Difesa sottolinea altresì di rivestire unicamente la qualifica di committente rispetto al contratto di appalto per i servizi sopra indicato, e di essere privo di qualsiasi rapporto lavorativo diretto con il ricorrente; ne consegue che ogni pretesa professionale relativa alla prestazione qui descritta andrebbe semmai esclusivamente indirizzata all'effettivo datore di lavoro.

Osserva infine che le indicazioni fornite al ricorrente nel corso della prestazione di traduzione/supporto non equivalgono affatto a subordinazione lavoristica, ma a coordinamento funzionale tipico di un appalto di servizi, come da giurisprudenza di legittimità ormai costante in materia di etero-direzione del datore di lavoro in materia di lavoro subordinato, e di coordinamento funzionale del committente caratterizzante l'appalto di servizi (per tutte, Cass. 1663/20: *“il criterio principe per qualificare un rapporto come subordinato è la presenza di un vincolo di soggezione personale del prestatore al potere direttivo del datore, che inerisce alle intrinseche modalità di svolgimento della prestazione”*).

Le osservazioni della difesa dell'Avvocatura Generale vanno integralmente condivise.

Deve in effetti osservarsi che la lettura del ricorso conferma la mancata deduzione da parte del lavoratore di specifiche circostanze tali da dimostrare, ove provate, la caratterizzazione della prestazione lavorativa dedotta in questa sede nel senso dell'asserita natura subordinata dell'attività svolta; si deve infatti rilevare che l'X.X., proprio perché intenzionato con la domanda in esame – di riconoscimento della natura subordinata di tale rapporto – avrebbe dovuto già in sede di ricorso dedurre ed articolare circostanze di fatto specifiche in ordine alla sussistenza dei requisiti tipici della subordinazione, ed in particolare l'esistenza di precise direttive impartite da un superiore gerarchico ben individuato, la sussistenza di un rigoroso obbligo di presenza ed orario, la necessità di giustificare ritardi ed assenze, la sottoposizione a potere gerarchico e disciplinare da parte del-

l'asserito datore di lavoro, la necessità di coordinamento ferie, la modalità e cadenza della retribuzione.

Al contrario, nel formulare l'atto introduttivo il ricorrente si è limitato a dedurre in maniera inemendabilmente generica che *“ha operato seguendo precise disposizioni che regolavano l'orario di lavoro, la ripartizione dei turni e le mansioni da svolgere, fornite direttamente dal personale militare italiano”* (ult. cpv. p. 1 ricorso), e che *“svolge infatti, in modo continuativo e sotto la direzione gerarchica del personale militare italiano, una serie di mansioni che si inseriscono perfettamente nella catena operativa e logistica della missione”* (3° cpv. p. 5 ricorso).

Nulla lo stesso deduce sul periodo della prestazione, sugli effettivi orari giornalieri svolti, sul luogo di lavoro, sullo specifico contenuto delle disposizioni ricevute, che pure riferisce essere precise; nulla allega sui nominativi dei soggetti che impartirebbero tali disposizioni; nulla allega sulle modalità di esercizio dell'asserita direzione gerarchica da parte del personale militare italiano.

Di più: la difesa ricorrente non chiede neppure alcuna prova testimoniale, pensando forse di affidarsi, quale mezzo sufficiente a confermare la sussistenza del qui asserito rapporto lavorativo subordinato, alla sola produzione di ciò che definisce in calce al ricorso *“contratto di lavoro”*, sottoscritto dal lavoratore, ma che contratto di lavoro non è affatto, privo di data, trattandosi piuttosto del dettaglio delle modalità dell'accordo intercorso tra la MIASIT in relazione al servizio linguistico a supporto della comunicazione e mediazione culturale per le esigenze del contingente; tale documento fa infatti riferimento ad oggetto, esigenza, personale, attività da svolgere, modalità di svolgimento del servizio, comportamenti controprestazioni per il servizio, certificazione del RUP per la fase di esecuzione e valutazione del servizio, pagamenti, e rappresenta sostanzialmente la sintesi di analogo documento allegato dal Ministero della Difesa al suo doc. 1 quale allegato alla Scrittura privata per il rapporto di appalto tra MIASIT e – *omissis* – relativo al servizio di interpretariato e mediazione culturale e servizi linguistici a supporto della comunicazione a favore della MIASIT, di cui si è già detto (doc. 1 Ministero); all'art. 12 del contratto la Società assume espressamente ogni responsabilità quanto ad atti, fatti o vicende relative ai propri dipendenti impiegati nell'appalto; in particolare, alla p. 25 di detto doc. 1 è allegato lo stesso schema relativo al contenuto del rapporto di appalto, seguito dai nominativi dei lavoratori impiegati nell'appalto, tra cui X.X.

Va a questo punto ricordato che la già ricordata memoria integrativa del 15.12.25, allegata del tutto irritualmente dalla difesa ricorrente, non è stata ammessa per tardività.

(*omissis*)

Alla luce delle considerazioni che precedono la domanda va integralmente respinta.

Le spese di lite seguono la soccombenza.

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, sulla distinzione tra appalto di servizi, lavoro subordinato e somministrazione illecita di lavoro, cfr.: Cass., Sez. Lav., 31 luglio 2025, n. 22122; *id.*, 20 luglio 2024, n. 20591; *id.*, 20 giugno 2023, n. 17627; *id.*, 25 giugno 2020, n. 12551; *id.*, 24 gennaio 2020, n. 1663, citata in motivazione; *id.*, 9 aprile 2014, n. 8364.

* * *

Tribunale di Roma, Sez. Lav., sentenza 4 maggio 2026, n. 5226; Giud. D. Bracci; X.X. (avv. C. Doria) c. Min. Difesa (Avv. Gen. Stato)

Ordinamento militare – Esercito – Domanda di risarcimento danni per mancata dichiarazione di inidoneità al servizio – Giurisdizione amministrativa (C.p.a., art. 7, 133; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 3, 63)

Il Giudice Ordinario difetta di giurisdizione sulla domanda proposta da un militare diretta ad ottenere il risarcimento danni da mancata dichiarazione di inidoneità al servizio per invalidità riconosciute dipendenti da causa di servizio, ma in misura inferiore, e dalla conseguente indebita prosecuzione di questo. (1)

(*omissis*)

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato il 20.9.2025, il Gen. X.X. adiva il Tribunale di Roma in funzione di GL chiedendo, previo riconoscimento al ricorrente della attribuzione della 7^a cat. della tabella A allegata al d.P.R. n. 834/71 per gastroduodenite cronica (invece dell'8^a erroneamente riconosciuta per causa di servizio) e della 6^a per nefrectomia del rene sinistro per neoplasia (invece della 7^a erroneamente riconosciuta per causa di servizio), con conseguente attribuzione per somma della 5^a categoria per Regio Decreto n. 3458/28 dal 24.11.1999 (invece della 6^a erroneamente riconosciuta) corrispondente all'invalidità del 55% già accertata con sentenza n.

6099/2020 del Tribunale di Roma sez. lavoro, di accertare e dichiarare la permanente non idoneità al servizio militare del ricorrente a decorrere dal 24.11.1999 con diritto del medesimo al risarcimento del danno per illegittimo trattenimento in servizio dal 24.11.1999.

Per l'effetto chiedeva di ordinare al Ministero della Difesa che il servizio svolto dal ricorrente ma non dovuto dal 24.11.1999 al 13.9.2012 (data del collocamento in pensione) venisse considerato come lavoro forzato e, perciò adeguatamente risarcito secondo le valutazioni ritenute di giustizia; altresì chiedeva di ordinare al Ministero della Difesa che il servizio svolto dal 24.11.1999 al 13.9.2012 venisse tramutato, a tutti gli effetti di legge, come svolto nella posizione di "richiamato in servizio nel Ruolo d'Onore" con iscrizione in tale Ruolo d'ufficio dal 24.11.1999 così come prescritto dall'art. 116 della legge 113/1954; di ordinare, ancora, al Ministero della Difesa che, nella posizione di richiamato in servizio nel Ruolo d'Onore, al Gen. Doria venisse applicato l'art. 120 della legge 1137/1955 e seguenti e, perciò, gli venissero attribuite le promozioni previste nel Ruolo d'Onore da richiamato in servizio con relativa progressione economica, secondo la seguente tempistica:

(omissis)

OSSERVA LA GIUDICE

che deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del G.O. per essere competente il Giudice Amministrativo. Secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, in relazione ad una domanda di risarcimento danni per la lesione della propria integrità fisica, proposta da un dipendente in regime di diritto pubblico nei confronti dell'Amministrazione, la soluzione della questione del riparto della giurisdizione è strettamente connessa all'accertamento della natura giuridica dell'azione di responsabilità in concreto proposta, in quanto, se trattasi di azione contrattuale, la cognizione della domanda rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, se trattasi di azione extracontrattuale, la giurisdizione appartiene, invece, al giudice ordinario.

Al fine di tale accertamento è necessario considerare i tratti propri dell'elemento materiale dell'illecito posto a base della pretesa risarcitoria, onde stabilire se sia stata denunciata una condotta dell'amministrazione la cui idoneità lesiva possa esplicarsi, indifferentemente, nei confronti della generalità dei cittadini e nei confronti dei propri dipendenti, oppure se la condotta lesiva dell'amministrazione presenti caratteri tali da escluderne qualsiasi incidenza nella sfera giuridica di soggetti ad essa non legati da rapporto d'impiego.

Conseguentemente ove venga dedotta la responsabilità contrattuale per violazione di specifici obblighi di protezione dei lavoratori, sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche con riguardo all'azione per il danno complementare e differenziale (cfr. tra le tante Cass. ord. n. 4872/2022; Cass. S.U. n. 33211/2018). Nel caso in scrutinio, il ricorrente lamenta di aver subito un danno per essere stato illegittimamente trattenuto in servizio dall'Amministrazione resistente dal 24 novembre 1999 al settembre 2012, nonostante le patologie contratte per essere stato esposto a sostanze radioattive, per motivi di servizio.

Secondo il ricorrente il Ministero della Difesa, pur riconoscendogli per dette patologie la causa di servizio, avrebbe errato nella valutazione della invalidità derivata, ascrivendola ad una tabella inferiore a quella spettante ai sensi del d.P.R. 894/71. Se il Ministero avesse correttamente valutato l'infermità così derivata al ricorrente, lo avrebbe dovuto ritenere inidoneo al servizio e porlo in congedo assoluto sin dal novembre 1999, senza costringerlo a rimanere in servizio fino al settembre 2012. Sicché la condotta dell'Amministrazione sarebbe stata illegittima perché consistita in violazione di obblighi specifici derivanti dal rapporto di servizio, quali l'obbligo di sottoporre il personale a visite mediche periodiche, l'obbligo di dichiarare l'inidoneità al servizio in presenza di determinate patologie, l'obbligo di collocare in congedo il personale inidoneo. Tutta la condotta così contestata al Ministero presuppone necessariamente l'esistenza di un rapporto di servizio in atto e non avrebbe potuto esplicitarsi nei confronti di soggetti estranei al rapporto di impiego, per i quali non è concettualmente configurabile un trattenimento in servizio.

Le Sezioni Unite hanno chiarito che appartiene al giudice amministrativo la giurisdizione per le controversie risarcitorie del personale militare fondate sulla violazione di obblighi specifici derivanti dal rapporto di servizio (cfr. Cass. S.U. ordinanza n. 9666/2014 che ha affermato: "L'azione proposta dall'attore appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo, essendo stata dedotta quale condotta colposa dell'Amministrazione l'averlo fatto operare in un ambiente irreversibilmente inquinato senza fornirgli le necessarie dotazioni di sicurezza e senza averlo informato dei rischi connessi all'esposizione e perciò sulla base di una condotta che non presentava un nesso meramente occasionale con il rapporto di impiego, ma costituiva la diretta conseguenza dell'impegno del militare in un 'teatro operativo', senza adempiere, secondo l'assunto, all'obbligo di provvedere alla tutela del personale impiegato nelle operazioni".)

Deve essere pertanto dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice adito per essere competente il Giudice amministrativo. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

disattesa ogni diversa istanza, eccezione e deduzione: dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per appartenere la presente controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

(*omissis*)

(1) La sentenza applica nel caso specifico una giurisprudenza consolidata in materia di reparto della giurisdizione, cfr. da ultimo: Cass., S.U. civ., 31 marzo 2026, n. 7907, in questo stesso numero della *Rivista*, parte IV, con nota di richiami.

PARTE TERZA

GIURISPRUDENZA PENALE

Corte Suprema di Cassazione, Sez. 1 pen., 5 maggio 2026, n. 16193; Pres. S. Aprile, Rel. Aliffi; P.G. Mil. Ufiligelli (concl. conf.); P. G. Mil. c. X.X. (avv. M. Strampelli)

Reato – Ufficiale medico – Assunzione in servizio di farmaco che altera lo stato di vigilanza – Mancata inclusione del farmaco nella Tabella delle sostanze stupefacenti – Procurata inabilità – Mancanza di dolo specifico – Non costituisce reato (C.p.m.pace, art. 139; 161; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 2, Tabella)

L'assunzione in servizio di un farmaco che altera lo stato di vigilanza e coscienza, non inserito nella Tabella delle sostanze stupefacenti e psicotrope, non integra il reato militare previsto dall'art. 139 cod. pen. mil. pace, né quello di procurata inabilità per sottrarsi a doveri del servizio, in difetto del dolo specifico. (1)

(Conferma C. Mil. App 17 dicembre 2025)

(omissis)

RITENUTO IN FATTO

1. Con la sentenza indicata nel preambolo, la Corte militare di appello ha riformato la decisione con cui il Tribunale militare di Roma aveva dichiarato X.X. colpevole del reato militare di assunzione di sostanze stupefacenti in servizio aggravata *ex art. 139 cod. pen. mil. pace* e, per l'effetto, ha assolto l'imputato perché il fatto non sussiste. Osservano i Giudici di appello che il fatto storico è provato e non oggetto di contestazioni: X.X. al termine del suo turno di servizio presso il Policlinico militare "Celio" di Roma aveva assunto una quantità di farmaco anestetico propofol e alla guida della sua autovettura aveva avuto un impatto con un altro veicolo. Dagli accertamenti compiuti nell'immediatezza era emerso che l'imputato, in turno di reperibilità, al momento del fatto si trovava in una condizione di confusione e stordimento che aveva "avuto verosimilmente quale concausa l'assunzione del farmaco". Altrettanto certo è che il far-

maco propofol, pur svolgendo un'azione psicotropa quale depressore del sistema nervoso centrale, con effetti miorilassante simili allo stato di ebbrezza alcolica, non è indicato dalle tabelle allegate al d.P.R. n. 309 del 1990 tra le sostanze o molecole che possono essere qualificate "stupefacenti" ai fini della disciplina penalistica e amministrativa.

(*omissis*)

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il ricorso è infondato.

1. La Corte militare di appello ha escluso la sussumibilità della condotta pacificamente posta in essere dall'imputato nella fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 139, comma 3, cod. pen. mil. pace che punisce il militare, che, in servizio, ovvero dopo di essere stato comandato per il servizio, assume, volontariamente o colposamente, sostanze stupefacenti la cui azione esclude o menoma la sua capacità di prestare il servizio. Al riguardo ha osservato che la sostanza assunta dallo X.X., il farmaco propofol, non poteva essere considerato sostanza stupefacente ai sensi della norma incriminatrice contestata perché, in disparte dagli effetti psicotropi che la sua assunzione produce alterando lo stato di vigilanza e di coscienza dell'assuntore, non è ricompreso nelle tabelle, periodicamente aggiornate ed integrate, contenenti l'indicazione delle sostanze stupefacenti e psicotrope, previste dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Trattasi di argomentazione ineccepibile. Anche per il reato di cui all'art. 139, comma 3, cod. pen. mil. pace vale il principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento al precetto penale di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, secondo cui nell'ordinamento penale vige una nozione legale di stupefacente che è riferita soltanto alle sostanze specificamente indicate negli elenchi appositamente predisposti (le tabelle di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni e integrazioni), i quali, adottati con atti di natura amministrativa in attuazione delle direttive espresse dalla disciplina legale, integrano tutte le norme incriminatrici che alle citate sostanze fanno riferimento (cfr. Sez. U, n. 29316 del 26.2.2015, De Costanzo; Sez. 4, n. 27771 del 14.4.2011, Cardoni).

2. La sentenza impugnata ha anche approfonditamente esaminato la richiesta avanzata dal Procuratore generale nel corso del giudizio di appello, di riqualificazione della condotta nel reato previsto dall'art. 161 cod. pen. mil. pace, respingendola per mancanza dell'elemento soggettivo del dolo specifico. Osserva, in particolare, la Corte militare di appello che

risulta accertato che X.X. aveva assunto una dose minima di propofol, “inferiore al range di uso terapeutico”, che aveva provocato un limitato effetto amnestico di breve durata, per trarne un giovamento temporaneo ma non per sottrarsi all’adempimento del servizio cui era preposto. Non vi era certezza che l’assunzione del farmaco avesse inciso sulla capacità dell’imputato di prestare regolarmente il servizio settimanale di reperibilità quale medico di guardia presso il Pronto soccorso. Né in tal senso poteva valorizzarsi la condizione di confusione e stordimento in cui X.X. versava subito dopo l’incidente; residua, infatti, il dubbio che sia stata una conseguenza dello shock per l’impatto dell’autovettura che guidava talmente violento da provocare l’attivazione degli airbag. Le conclusioni cui è pervenuta la sentenza impugnata sono corrette. È pacifico che la fattispecie incriminatrice prevista di cui all’art. 161 cod. pen. mil. pace è dogmaticamente strutturata alla stregua di un reato a dolo specifico. Le condotte di procurata inabilità o di simulazione un’infermità non sono punite *in re ipsa*, ma solo se l’agente le ha commesse al fine di sottrarsi all’adempimento di alcuno dei singoli doveri inerenti al proprio “status” di militare (cfr. Sez. 1, n. 21302 del 13.7.2016, dep. 2017, Tesse, Rv. 270577; Sez. 1, n. 5272 del 25.9.2000, Sisto). Il pubblico ministero ricorrente, rispetto all’iter motivazionale seguito per escludere il dolo specifico, nulla di concreto ha opposto.

3. Al rigetto del ricorso non segue, nonostante la soccombenza, la condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali, in quanto parte pubblica. P.Q.M. Rigetta il ricorso.

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in senso conforme, cfr., sull’art. 139 c.p.m.pace, Cass., S.U., 26 febbraio 2015, n. 29316; *id.*, Sez. 4 pen., 14 aprile 2011, n. 27771; e sull’art. 161 c.p.m.pace, Cass., Sez. 1 pen., 10 maggio 2017, n. 21302; Sez. 1 pen., 25 settembre 2000, n. 5272, citate in motivazione.

Sulla distinzione tra simulazione di infermità per evitare il servizio militare (art. 159) e procurata inabilità all’adempimento di doveri specifici del servizio (art. 161), v. Cass., Sez. 1 pen., 9 maggio 2014, n. 37213; *id.*, 25 settembre 2000, n. 5272.

Sul concorso formale e non assorbimento tra reato di simulazione di infermità (art. 159) e truffa militare (art. 234) mediante produzione di falsi certificati, v. Cass., Sez. 1 pen., 20 marzo 2023, n. 11500.

Corte Suprema di Cassazione, Sez. 4 pen., sentenza 10 aprile 2026, n. 13301; Pres. U. Bellini, Est. Branda, P.G. (concl. conf.); X. X. (avv. A. Bonu)

Reato – Giudizio del riesame – Carabinieri – Detenzione illecita di sostanze stupefacenti, di armi non denunziate, di munizioni e di segni distintivi in uso ai Corpi di polizia – Condotta complessiva indice di oggettiva pericolosità – Custodia cautelare – Legittimità – Principio di adeguatezza. (C.p.p., art. 274, 275, 309; cod. pen., art. 697, 479-ter; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73; l. 2 ottobre 1967, n. 895, art. 2, 7)

La detenzione di un quantitativo significativo di sostanze stupefacenti, di una carabina ad aria compressa, con potenza superiore a 7,5 joule, di cartucce in numero rilevante e di segni distintivi in uso ai Corpi di polizia, tra cui un tesserino contraffatto dell'A.I.S.E, compone un quadro di condotte illecite seriali e convergenti, aggravato dall'appartenenza dell'indagato all'Arma dei Carabinieri, e giustifica una prognosi di pericolosità, fondata su dati obiettivi, da parte del giudice del Riesame e la conseguente applicazione di una misura cautelare domiciliare. (1)

(omissis)

RITENUTO IN FATTO

1. Il Tribunale del riesame di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha confermato il provvedimento del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Tivoli del 20 ottobre 2025, con il quale era disposta la misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti di X. X., appartenente all'Arma dei Carabinieri in servizio presso il Nucleo investigativo del Gruppo Carabinieri di – *omissis* –.

Il procedimento traeva origine da una perquisizione disposta il 15 ottobre 2025 dalla Procura militare della Repubblica presso il Tribunale militare di Roma, nell'ambito di un separato procedimento a carico del X.X. per il reato di cui all'art. 230 cod. pen. mil. pace, relativo all'impossessamento di attrezzature in dotazione al Nucleo investigativo. Le operazioni, eseguite il 17 ottobre 2025, consentivano di rinvenire nell'armadietto del militare in caserma, un lampeggiante e una paletta; nel capanno di legno situato nelle pertinenze dell'abitazione e nella disponibilità esclusiva del X.X., sostanza stupefacente, i segni distintivi, caricatori e cartucce; nella cassaforte della camera da letto, una tessera dell'A.I.S.E. e una placca dorata; in prossimità della cassaforte, una carabina ad aria compressa.

Le imputazioni provvisorie riguardano la detenzione a fini di spaccio di 315,68 grammi di hashish e 5,13 grammi di marijuana (capo A, art. 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309); la detenzione illegale di una carabina ad aria compressa marca Diana, modello 350, con potenza superiore a 7,5 joule (capo B, artt. 2 e 7 legge 2 ottobre 1967, n. 895); la detenzione di quindici caricatori e 886 munizioni per armi comuni da sparo (capo C, art. 697 cod. pen.); la detenzione illecita di segni distintivi in uso ai Corpi di Polizia (capo D, art. 497-ter cod. pen.), tra cui una tessera militare recante il logo della Repubblica Italiana e la scritta "Presidenza del Consiglio dei ministri – Segreteria Generale del DIS – A.I.S.E.", con la qualifica di "Agente LQ", la matricola n. 45775QR, la data di rilascio – *omissis* – e la foto in uniforme dell'indagato, oltre a due palette recanti la scritta "Ministero della Difesa Carabinieri", una placca di colore oro e un lampeggiante con alimentatore per autovettura.

(*omissis*)

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e deve essere rigettato per le ragioni che di seguito si espongono.

(*omissis*)

Occorre rimarcare, sotto questo profilo, il particolare contenuto della pronuncia cautelare, la quale non è fondata su prove bensì su indizi e tende all'accertamento non già della responsabilità, bensì di una qualificata probabilità di colpevolezza, ad integrare la quale è sufficiente la gravità degli indizi senza che ne sia richiesta – a differenza del giudizio di merito – anche la precisione e la concordanza. Ne discende che l'errore di impostazione nel quale cade il ricorrente consiste nel non confrontarsi direttamente con i dati fattuali accertati e nel far leva, piuttosto, su elementi di prova negativi, su considerazioni generiche e astratte che non sono idonee a scalfire la tenuta logica del ragionamento del giudice cautelare.

1.2. Quanto al capo A) – detenzione a fini di spaccio di 315,68 grammi di hashish e 5,13 grammi di marijuana – la difesa sostiene che la sostanza fosse destinata ad uso personale, che il principio attivo risultava pressoché inesistente per il lungo periodo di conservazione e che non era stato rinvenuto alcun elemento accessorio indicativo dell'attività di spaccio, quali bilancini, materiale per il confezionamento o denaro contante. Deve rilevarsi, al riguardo, come, in tema di sostanze stupefacenti, il solo dato ponderale dello stupefacente rinvenuto – e l'eventuale superamento dei limiti tabellari indicati dall'art. 73-bis, comma primo, lett. a), d.P.R. n. 309 del 1990 – non determini alcuna presunzione di destinazione della

droga ad un uso non personale, dovendo il giudice valutare globalmente, anche sulla base degli ulteriori parametri normativi, se, accanto al dato quantitativo – il quale acquista maggiore rilevanza indiziaria al crescere del numero delle dosi ricavabili –, le modalità di presentazione e le altre circostanze dell'azione siano idonee ad escludere una finalità meramente personale della detenzione. Ciò sta a significare che il dato ponderale, ove si consideri in uno con il rischio di cessione a terzi correlato all'accumulo della sostanza, può costituire un indice criterio di significativa valenza, tanto più pregnante quanto più elevato risulti il numero delle dosi confezionabili (Sez. 3, n. 46610 del 9.10.2014, Salaman; Sez. 6, n. 9723 del 17.1.2013, Serafino,). Sulla base di tali premesse, deve rilevarsi come, nel caso in esame, il giudice del riesame non abbia fondato il proprio convincimento sul solo dato quantitativo, avendo valorizzato, in una prospettiva di valutazione unitaria, una pluralità di elementi convergenti: il quantitativo della sostanza, dalla quale la consulente della Procura ha ricavato un THC complessivo pari a 9.650 milligrammi, corrispondente a 386 dosi medie singole; l'inverosimiglianza delle dichiarazioni dell'indagato, il quale ha riferito di avere acquistato la droga "da uno per strada a Viterbo", senza fornire alcun dettaglio sulle circostanze dell'acquisto; l'illogicità della scelta di conservare per anni, nella propria abitazione, sostanza stupefacente non gradita e non utilizzata, esponendosi ad evidenti rischi, tanto più gravi per un appartenente all'Arma dei Carabinieri; le modalità di custodia, all'interno di un armadio metallico collocato in un capanno nelle pertinenze dell'abitazione.

(omissis)

1.3. Per il capo B) – detenzione illegale di una carabina ad aria compressa Diana mod. 350, con energia cinetica superiore a 7,5 joule – la difesa deduce l'assenza dell'elemento soggettivo, evidenziando che l'arma era regolarmente denunciata dal padre dell'indagato, residente al piano superiore del medesimo stabile, e che Rossi possedeva già altre armi legalmente detenute. Le censure sono infondate. Deve rilevarsi come la giurisprudenza di questa Corte sia ferma nel ritenere che il fucile ad aria compressa i cui proiettili erogano energia cinetica superiore a 7,5 joule costituisce arma comune da sparo, sicché la sua illegale detenzione è punita ai sensi degli artt. 2 e 7 legge n. 895 del 1967. Ai fini del perfezionamento dell'elemento soggettivo è sufficiente il dolo generico, consistente nella coscienza e volontà di avere l'arma a disposizione per un tempo apprezzabile, a prescindere dal motivo della detenzione. L'erroneo convincimento circa l'obbligo di denuncia del possesso dell'arma all'autorità competente non esclude il dolo, trattandosi di errore su norme che integrano il precepto penale (Sez. 7, n. 24231 del 6.2.2019; Sez. 1, n. 45237 del

24.10.2013, P.M. in proc. Massucci; Sez. 1, n. 21355 del 10.4.2013; Sez. 1, n. 13662 del 28.10.1998). Entro tale prospettiva, merita di essere segnalata una recente pronuncia di questa Corte che ha affrontato un caso analogo a quello in esame – carabina ad aria compressa con potenza superiore a 7,5 joule, regolarmente denunciata dal padre dell'imputato e da quest'ultimo ricevuta senza rinnovare la denuncia – confermando la condanna per detenzione abusiva e ribadendo che la ratio della norma consiste nel consentire all'autorità di individuare gli attuali detentori di armi e i luoghi in cui esse si trovano, al fine di effettuare tempestivamente i necessari controlli (Sez. 1, n. 6749 del 2025, dep. 18.2.2025, non mass., par. 2, p. 2). Ne discende che la circostanza che l'indagato disponesse di altre armi regolarmente denunciate non elide, ma semmai rafforza, la consapevole illiceità della mancata denuncia, da parte sua, dell'ulteriore arma detenuta, come correttamente osservato nell'ordinanza impugnata.

1.4. Per il capo D) – detenzione illecita di segni distintivi in uso ai Corpi di Polizia, ai sensi dell'art. 497-ter cod. pen. – la difesa invoca l'insussistenza della fattispecie, sostenendo che il tesserino A.I.S.E. reca la data del 2003 e sarebbe stato creato “per scherzo” oltre venti anni prima; che le palette e il lampeggiante sarebbero oggetti di libera vendita, rinvenuti nell'armadietto in caserma e non nell'abitazione; che il tesserino, conservato in cassaforte, non sarebbe mai stato utilizzato. Le doglianze non superano il vaglio di ammissibilità. Deve rilevarsi come l'art. 497-ter cod. pen. punisca chiunque illecitamente detenga segni distintivi, contrassegni o documenti di identificazione in uso ai Corpi di polizia, ovvero oggetti o documenti che ne simulino la funzione. Il dato normativo è inequivoco nel senso che, per la configurazione del reato, non è necessario che l'agente utilizzi effettivamente i segni distintivi. Infatti, è sufficiente la mera detenzione illecita, a condizione che gli oggetti siano idonei a trarre in inganno i cittadini sulle qualità personali del detentore e sul potere connesso al loro uso. Integra il reato anche la detenzione di un tesserino grossolanamente falsificato, purché idoneo a simulare la funzione propria del documento originale, e la detenzione resta illegittima anche quando il documento sia scaduto. Per altro verso, integra il reato la detenzione di un contrassegno ancorché non più in uso alla Polizia, considerato che il requisito dell'attualità dell'uso è richiesto esclusivamente per l'ipotesi di cui all'art. 497-ter, comma 1, n. 1, prima parte, cod. pen., laddove la seconda parte della medesima disposizione sanziona anche la detenzione di segni distintivi che, senza riprodurre fedelmente gli originali, ne simulino la funzione, ossia siano idonei a trarre agevolmente in inganno i cittadini sulle qualità personali di colui che ne faccia uso e sul potere connesso all'uso stesso del segno (Sez. 1, n. 24993 del 25.6.2024, non mass., par. 1.6. p. 11;

Sez. 5, n. 35094 del 23.5.2013). Ciò premesso, il ragionamento dell'ordinanza impugnata risulta logicamente ineccepibile su questo punto. Un tesserino recante la scritta "Presidenza del Consiglio dei ministri – Segreteria Generale del DIS – A.I.S.E.", la qualifica di "Agente LQ", un numero di matricola e la fotografia dell'indagato in uniforme, custodito all'interno di una cassaforte, è oggetto la cui detenzione non trova alcuna giustificazione nella versione dello "scherzo" dimenticato da oltre vent'anni. Quanto alla censura relativa al luogo di rinvenimento di alcune palette e del lampeggiante – che secondo la difesa sarebbero stati trovati nell'armadietto in caserma e non nell'abitazione – si osserva che la circostanza, anche a volerla accogliere, non eliderebbe la gravità indiziaria complessiva. L'ordinanza impugnata ha compiuto una valutazione unitaria di tutti gli elementi, come imposto dalla giurisprudenza sopra richiamata, e il risultato non è censurabile sotto il profilo della tenuta logica.

1.5. In sintesi, le censure formulate nel primo motivo si traducono nella sollecitazione di un diverso apprezzamento del materiale indiziario, operazione che fuoriesce dal perimetro del giudizio di legittimità. Il controllo di questa Corte deve limitarsi a verificare se il giudice del riesame abbia preso in esame tutto il materiale rilevante e se il ragionamento sviluppato sia coerente rispetto a detto materiale, senza poter sovrapporre una propria valutazione a quella compiuta dal giudice di merito. L'ordinanza impugnata supera agevolmente questo vaglio.

2. Con il secondo motivo, il ricorrente censura la motivazione in ordine alla sussistenza delle esigenze cautelari di cui all'art. 274, comma 1, lett. c), cod.proc.pen., deducendo che l'ordinanza avrebbe utilizzato espressioni generiche e presuntive, senza individuare elementi concreti a sostegno del pericolo di reiterazione e, soprattutto, senza dimostrare l'esistenza di collegamenti dell'indagato con ambienti criminali. Il motivo è infondato. Deve rilevarsi come, in tema di misure cautelari personali, il requisito dell'attualità del pericolo di reiterazione del reato richieda una valutazione prognostica circa la probabile ricaduta nel delitto, fondata sulla permanenza dello stato di pericolosità personale dell'indagato e sulla presenza di condizioni oggettive – ricavabili da dati ambientali o di contesto – idonee ad attivare la latente pericolosità, favorendo la recidiva. Invero, il requisito dell'attualità del pericolo previsto dall'art. 274, comma 1, lett. c), cod.proc.pen. non è equiparabile all'imminenza di specifiche opportunità di ricaduta nel delitto e richiede, invece, da parte del giudice della cautela, una valutazione prognostica sulla possibilità di condotte reiterative, alla stregua di un'analisi accurata della fattispecie concreta, che tenga conto delle modalità realizzative della condotta, della personalità del soggetto e

del contesto socio-ambientale, la quale deve essere tanto più approfondita quanto maggiore sia la distanza temporale dai fatti, ma non anche la previsione di specifiche occasioni di recidivanza (Sez. 5, n. 22344 del 5.3.2025; Sez. 5, n. 11250 del 19.11.2018, dep. 2019). Sulla base di tali coordinate ermeneutiche, il giudice del riesame ha operato un'analisi congiunta di tutte le risultanze investigative, traendone una prognosi di pericolosità fondata su dati obiettivi e non meramente congetturali. È stato osservato che l'indagato, pur rivestendo la qualifica di Carabiniere in servizio presso il Nucleo Investigativo di Frascati, è stato trovato in possesso di un quantitativo significativo di stupefacente, di un'arma detenuta senza titolo, di munizioni in numero rilevante e di segni distintivi – tra cui un tesserino contraffatto dell'A.I.S.E. – la cui disponibilità simultanea compone un quadro di condotte seriali e convergenti. La compresenza di tutti questi elementi, lungi dal configurare una somma di circostanze casuali, denota una sistematicità di comportamenti incompatibile con la versione di un soggetto che si limiti a conservare per distrazione oggetti risaltanti nel tempo. Sotto altro, ma connesso profilo, il riferimento ai “contatti con circuiti criminali” non costituisce un'illazione priva di base fattuale, come sostenuto dalla difesa, bensì rappresenta una deduzione logica fondata sulla natura stessa degli oggetti rinvenuti. La detenzione di un quantitativo considerevole di hashish implica un canale di approvvigionamento che non può ridursi all'acquisto occasionale “da uno per strada”, come dichiarato dall'indagato. Analogamente, il possesso di un documento contraffatto dell'A.I.S.E. – elaborato con un livello di verosimiglianza sufficiente a recare logo istituzionale, qualifica, matricola e fotografia – presuppone, secondo corrette massime di esperienza, un circuito di fornitura capace di produrre simili falsificazioni. Il ragionamento non è apodittico; muove da dati obiettivi – la natura e la qualità degli oggetti – per risalire, secondo consolidate massime di esperienza, alle condizioni che ne hanno reso possibile l'acquisizione. La molteplicità dei fatti contestati è stata poi correttamente valorizzata come indice sintomatico di una personalità proclive al delitto, in conformità al principio per cui la pluralità delle condotte, considerata alla luce delle modalità concretamente tenute, può fondare il giudizio di pericolosità indipendentemente dall'attualità della singola condotta. È stato logicamente sottolineato che l'appartenenza dell'indagato alle forze dell'ordine, lungi dall'attenuare il giudizio di pericolosità, lo aggrava sotto il profilo della spregiudicatezza dimostrata. La consapevolezza dei rischi connessi alla detenzione di stupefacenti, armi non denunciate e documenti contraffatti rende la condotta particolarmente allarmante e indicativa di una *consuetudo delinquendi* stabile. Ne discende che la motivazione dell'ordinanza impugnata si sottrae alle censure formulate, risultando congruente, logica e ancorata a dati fattuali specifici.

3. Il ricorrente deduce, con il terzo motivo, che il collegio abbia erroneamente ritenuto necessaria una misura custodiale per interrompere inesistenti legami con l'ambiente criminale, e che una misura meno afflittiva sarebbe stata sufficiente a soddisfare le esigenze cautelari. Con il quarto motivo, lamenta la violazione dell'art. 275, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., sostenendo che, in caso di condanna, il reato più grave potrebbe essere inquadrato nell'ipotesi attenuata dell'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, con conseguente possibilità di concessione della sospensione condizionale della pena e divieto di applicazione della misura custodiale.

Entrambi i motivi sono infondati. Quanto alla scelta della misura, l'ordinanza impugnata ha motivato l'inadeguatezza di presidi meno gravi con un ragionamento lineare e persuasivo. È stato logicamente osservato che la varietà e la gravità delle condotte contestate – che spaziano dalla detenzione di stupefacenti alla detenzione illegale di armi e munizioni, sino al possesso di documenti e segni distintivi contraffatti – delineano un profilo di pericolosità che non può essere fronteggiato con misure che consentano liberi movimenti e relazioni. La necessità di interrompere la continuità delle condotte illecite e la disponibilità dei relativi strumenti giustifica, nella valutazione del giudice cautelare, il ricorso alla misura domiciliare, che rappresenta il livello minimo di cautela compatibile con le esigenze di prevenzione accertate.

Il principio di adeguatezza di cui all'art. 275, comma 1, cod. proc. pen. impone al giudice di applicare la misura meno gravosa tra quelle idonee a soddisfare le esigenze cautelari nel caso concreto. In tal senso, l'ordinanza ha dato conto, con motivazione ragionevole e non manifestamente illogica, delle ragioni per cui gli arresti domiciliari – e non una misura meno restrittiva – risultano indispensabili. Per quanto riguarda la doglianza relativa all'art. 275, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., l'ordinanza impugnata ha fornito una motivazione specifica, osservando che non è possibile ipotizzare, allo stato, la concessione di alcun beneficio, considerati gli importanti limiti edittali dei reati in provvisoria contestazione. Il Tribunale ha inoltre rilevato l'impossibilità di formulare una prognosi favorevole, avuto riguardo alle modalità dei fatti e alla complessiva dinamica che vedeva X.X., nonostante l'appartenenza all'Arma dei Carabinieri, mantenere illecite relazioni ed essere interessato da gravi condotte.

4. Il ricorso deve pertanto essere rigettato.

(*omissis*)

(1) Sulla cognizione del giudizio del Riesame, limitata alla verifica della correlazione tra l'astratta configurabilità del reato ascritto e fatti posti a fondamento del provvedimento cautelare impugnato, cfr.: Cass., Sez.

3 pen., 8 febbraio 2022, n. 4363; *id.*, 16 gennaio 2019, n. 3604; *id.*, 11 ottobre 2018, n. 58008; *id.*, S.U. pen., 31 marzo 2016, n. 18954, nonché, in dottrina, G. SARNO, *Il controllo di legittimità sui provvedimenti cautelari reali*, in https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/relazione_2021.

In argomento, si consultino anche: E.M. MANCUSO - G. VARRASO, *Diritto Processuale Penale*, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2026; A. GAITO, *Procedura penale*, Ipsoa, Itinera, 2013, 515; D. MONTI, *Il giudizio innanzi al tribunale del riesame*, Giuffrè, Milano, 2006. Sui singoli illeciti penali contestati (detenzione a fini di spaccio di sostanze stupefacenti: capo A, art. 73 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309; detenzione illegale di arma con potenza superiore a 7,5 joule: capo B, artt. 2 e 7 legge 2 ottobre 1967, n. 895; detenzione illecita di segni distintivi in uso ai Corpi di Polizia: capo D, art. 497-ter cod. pen.), si rinvia alle sentenze puntualmente citate in motivazione.

* * *

Corte Suprema di Cassazione, Sez. 6 pen., sentenza 20 febbraio 2026, n. 6867; Pres. G. Fidelbo, Est. Licci, P.G. Senatore (concl. conf.); P. U.

Reato – Capitaneria di Porto – Rifiuto di obbedienza a nave da guerra – Resistenza o violenza contro nave da guerra – Moto-vedetta della Guardia Costiera non comandata da ufficiale di Marina – Ordine svincolato dall'esercizio dei poteri di polizia marittima – Insussistenza dei reati (Cod. nav., art. 200, 1099, 1100; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 239, 243; c.p.m.p., art. 11; c.p., art. 337)

Il rifiuto di obbedire all'ordine impartito da una motovedetta della Guardia Costiera, comandata da un sottufficiale, non integra il reato previsto dall'art. 1099 cod. nav., non trattandosi di nave da guerra, né quello di resistenza di cui all'art. 1100 cod. nav., specie se l'ordine non è funzionale alla sicurezza e disciplina della navigazione.
(1)

(omissis)

2.4. Con il quarto motivo è stata dedotta violazione di legge in relazione all'art. 1099 cod. nav. per avere l'impugnata sentenza erroneamente ritenuto integrato il reato dal mero rifiuto opposto dal P. all'ordine di scendere dall'imbarcazione della capitaneria, ove era salito arbitrariamente. 3. Disposta la trattazione del procedimento in camera di consiglio,

in mancanza di richiesta nei termini ivi previsti di trattazione orale, il Procuratore generale ha depositato conclusioni scritte come in epigrafe indicate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

(*omissis*)

2.1. Il ricorso è parzialmente fondato.

Il primo motivo di ricorso, concernente l'omessa motivazione in ordine all'affermazione di responsabilità per il reato di cui all'art. 337 cod. pen. e all'applicazione della circostanza aggravante di cui all'art. 576, primo comma, n. 5-*bis* cod. pen), è infondato. La Corte di appello, dopo avere richiamato e condiviso integralmente la sentenza di primo grado, ha ripercorso le fasi salienti della vicenda per poi trarne le conseguenze in punto di qualificazione giuridica dei fatti, di cui ha dato conto con adeguata motivazione. Le censure del ricorrente inerenti al nesso funzionale tra la condotta violenta di P. e l'atto dell'ufficio, prospettate con l'atto di appello e riproposte in questa sede, muovono da un assunto del tutto errato, che si fonda su interpretazione meramente formalistica dell'inciso "mentre compie un atto di ufficio" contenuto nell'art. 337 cod. pen. sconfessata dalla più recente giurisprudenza di legittimità, secondo cui tale inciso presuppone una contemporaneità tra la resistenza e l'atto che non si esaurisce nell'istante in cui quest'ultimo si perfeziona, ma ricomprende necessariamente anche le fasi immediatamente precedenti e successive, purché direttamente funzionali alla completezza dello stesso (Sez. 6, n. 13465 del 23.2.2023). Si è chiarito, dunque, che, ai fini dell'integrazione del delitto di cui all'art. 337 cod. pen., è necessario che la condotta minacciosa o violenta intervenga prima che l'intera sequenza degli atti funzionali alla completezza dell'atto dell'ufficio si esaurisca, mentre non rileva, in senso contrario, la circostanza che la resistenza si sia manifestata solo in una delle fasi in cui sarebbe consistito il compimento dell'atto, rimanendo il delitto integrato da qualsiasi condotta attiva od omissiva che si traduca in un atteggiamento volto ad impedire, intralciare o compromettere, anche solo parzialmente e temporaneamente, la regolarità del compimento dell'atto di ufficio o di servizio da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio (Sez. 6, n. 5147 del 16.1.2014, Picco). Nel caso di specie, dalla ricostruzione in fatto contenuta nelle sentenze di merito, non contestata dall'odierno ricorrente, risulta che la consegna dei documenti, che aveva preceduto l'aggressione attuata da P. in danno del comandante – *omissis* –, non aveva esaurito la sequenza degli adempimenti finalizzati al compimento dell'atto di ufficio, che dovevano invece completarsi con la redazione del verbale di contestazione della violazione

amministrativa rilevata e con la sottoscrizione da parte del soggetto sanzionato. Proprio in costanza della redazione dei verbali, Pellegrini, che sin dalle prime fasi aveva manifestato un atteggiamento oppositivo con frasi ingiuriose all'indirizzo dei militari, era arbitrariamente salito sull'unità navale della capitaneria, scagliandosi violentemente contro il comandante. Alla luce di tali emergenze, la Corte di appello, facendo buon governo dei principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità, ha correttamente confermato l'esistenza del collegamento funzionale tra la condotta aggressiva e violenta e l'atto dell'ufficio già ritenuta dal primo giudice

(omissis)

5. È, invece, fondato il quarto motivo, relativo all'affermazione di responsabilità per il reato di cui all'art. 1099 cod. nav. L'articolo 1099 cod. nav., che punisce il "comandante della nave, che nei casi previsti nell'articolo 200, non obbedisce all'ordine di una nave da guerra nazionale", va letto in correlazione con l'articolo 200 cod. nav., in forza del quale: "In alto mare, nel mare territoriale, e nei porti esteri dove non sia un'autorità consolare, la polizia sulle navi mercantili nazionali è esercitata dalle navi da guerra italiane. A tal fine, i comandanti delle navi da guerra possono richiedere alle navi mercantili informazioni di qualsiasi genere, nonché procedere a visita delle medesime e ad ispezione delle carte e dei documenti di bordo; in caso di gravi irregolarità possono condurre le navi predette per gli opportuni provvedimenti in un porto dello Stato, o nel porto estero più vicino in cui risiede un'autorità consolare. Nei porti ove risiede un'autorità consolare le navi da guerra italiane esercitano la polizia, a norma dei commi precedenti, su richiesta dell'autorità medesima". Ai fini dell'integrazione del reato di cui all'art. 1099 cod. nav. è, dunque, necessario che l'ordine provenga da una "nave da guerra" e che tale ordine sia impartito "in uno dei casi di cui all'art. 200" cod. nav. Entrambi i presupposti difettano nel caso di specie. Va in proposito rilevato che la qualificazione della motovedetta CP532 della Guardia Costiera di Castellammare di Stabia quale "nave da guerra" operata dai giudici di merito è frutto della errata individuazione delle fonti normative di riferimento: le disposizioni richiamate (D.P.R. 31 dicembre 1973, n. 1199; r.d. 24 agosto 1933, n. 2433; r.d. n. 1415 del 1938) sono state in gran parte abrogate per effetto dell'entrata in vigore nel decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 recante Codice dell'ordinamento militare (COM), che ha fornito una nuova definizione di "nave da guerra", coerente con l'analoga definizione contenuta nell'art. 29 della Convenzione di Montego Bay ratificata dall'Italia e solo in parte sovrapponibile a quella ricavabile dalla disciplina previgente. L'art. 239 COM, definisce, al comma 1, le navi militari, disponendo che «Sono navi militari quelle che hanno i seguenti requisiti: a) sono iscritte

nel ruolo del naviglio militare; *b*) sono comandate ed equipaggiate da personale militare, sottoposto alla relativa disciplina; *c*) recano i segni distintivi della Marina Militare o di altra Forza armata o di Forza di polizia a ordinamento militare». La categoria delle «navi militari» è anche prevista dall'art. 11, comma 2, del cod. pen. mil. pace secondo cui: «Agli effetti della legge penale militare, sono navi militari e aeromobili militari le navi e gli aeromobili da guerra, le altre navi o aeromobili regolarmente trasformati in navi o aeromobili da guerra, e ogni altra nave e ogni altro aeromobile adibiti al servizio delle Forze armate dello Stato alla dipendenza. Il COM prevede, poi, all'art. 243, che «Le unità navali in dotazione all'Esercito italiano, all'Aeronautica militare, all'Arma dei carabinieri, al Corpo della Guardia di finanza e al Corpo delle capitanerie di porto sono iscritte in ruoli speciali del naviglio militare dello Stato» e ad esse, pertanto, è attribuito, ai sensi degli artt. 292-296 del D.p.r. 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico dell'Ordinamento Militare) il segno distintivo della bandiera navale militare. Alla luce di tali disposizioni, può affermarsi che le unità navali in dotazione della Capitaneria di Porto-Guardia Costiera, che costituiscono corpo tecnico della Marina militare (artt. 118 e 132 COM) con compiti, tra gli altri, di polizia marittima in merito alla sicurezza della navigazione e di tutela dell'ambiente marittimo (132, 134, 135, 136 e 137 COM), rientrano nella categoria delle navi militari. Perché una nave militare costituisca «nave da guerra» è necessario, però, che sussistano tutti i peculiari requisiti previsti dall'art. 239, comma 2 COM, in forza del quale «Per nave da guerra si intende una nave che appartiene alle Forze armate di uno Stato, che porta i segni distintivi esteriori delle navi militari della sua nazionalità ed è posta sotto il comando di un ufficiale di marina al servizio dello Stato e iscritto nell'apposito ruolo degli ufficiali o in documento equipollente, il cui equipaggio è sottoposto alle regole della disciplina militare.». La disposizione delinea, così, presupposti più stringenti rispetto alla disposizione, ora abrogata, dell'art. 133 della Legge di Guerra (r.d. n. 1415 del 1938), che forniva una definizione più ampia di nave da guerra quanto alla possibilità che al comando vi fosse «personale militare o militarizzato» di qualsiasi grado e Forza armata o Corpo militare. Tale diversa ampiezza applicativa, già sottolineata da questa Corte con sentenza Sez. 3, n. 6626 del 16.1.2020 (relativa ad una fattispecie di motovedetta della guardia di finanza non ritenuta nave da guerra perché non comandata da un ufficiale), ha immediati riflessi sul caso di specie. Se è vero che, alla luce del quadro normativo delineato, la motovedetta CP532 della Guardia Costiera di Castellammare di Stabia rientra nella definizione di «nave militare» e che il personale del Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera, secondo lo stesso COM (art. 132, comma 1) «dipende dalla Marina Militare», non risulta, invece, che l'unità fosse comandata da «un ufficiale

di marina al servizio dello Stato e iscritto nell'apposito ruolo degli ufficiali o in documento equipollente", posto che la qualifica del Comandante – *omissis* –, individuata nel capo di imputazione come "2° Capo scelto Q.S." (talvolta indicata in motivazione con l'abbreviazione "Cap. Sc."), è riconducibile, come espressamente previsto dall'art. 629 COM, alla categoria dei sottoufficiali. Difetta, in ogni caso, l'ulteriore elemento previsto dall'art. 1099 cod. nav. che, nel punire l'inosservanza dell'ordine impartito "in uno dei casi di cui all'art. 200 cod. nav.", presuppone che l'ordine sia funzionale all'espletamento dei compiti di "polizia sulle navi mercantili nazionali" previsti dall'art. 200 cod. nav. e implica, dunque, che la sua inosservanza determini una lesione dello specifico bene giuridico tutelato dalla norma, da individuarsi nella sicurezza e disciplina della navigazione. Questa Corte, pronunciandosi in relazione ad una fattispecie di resistenza a nave da guerra (art. 1100 cod. nav.), ha già avuto modo di evidenziare che le disposizioni previste dal Codice della navigazione "proprio per la loro collocazione legislativa, attengono alla sicurezza ed alla disciplina della navigazione con riguardo in particolare alla, polizia marittima ed allo "*jus imperi*" esercitato dallo Stato in un ambiente come quello marino nel quale esso più agevolmente può essere eluso", ed ha individuato proprio nella specificità dell'interesse protetto l'elemento di discriminare tra il reato di cui all'art. 1100 cod. nav. e quello di resistenza a pubblico ufficiale di cui all'art. 337 cod. pen. che "afferisce alla tutela fisica del pubblico ufficiale soggettivamente individuato" (Sez. 3, Sentenza n. 1988 ud. 16.12.1987, Rv. 177615-01). Nel caso di specie, l'ordine impartito a P., cui era stato intimato di scendere dall'unità navale della Guardia Costiera, risulta del tutto svincolato dall'esercizio dei poteri di polizia marittima, essendo finalizzato non ad ottenere dall'imputato, quale comandante di una nave, il rispetto delle prescrizioni inerenti la sicurezza e la disciplina della navigazione, bensì ad interrompere l'articolata condotta di resistenza a pubblico ufficiale posta in essere dell'imputato, iniziata con l'arbitraria salita a bordo dell'unità navale e culminata con l'aggressione fisica in danno del comandante – *omissis* –.

6. Per tali considerazioni, la sentenza impugnata va annullata limitatamente al reato di cui all'art. 1099 cod. nav., con rigetto del ricorso nel resto.

(*omissis*)

(1) In senso conforme, sulla qualificazione di nave da guerra, cfr. Cass., Sez. 3 pen., 19 maggio 2022, n. 19650; *id.*, 16 gennaio 2020, n. 6626 (sul caso Sea Watch); *id.*, 13 dicembre 1988, n. 12326. Per le motovedette armate della Guardia di Finanza in servizio di polizia marittima, equipag-

giate con personale militare, tale qualificazione discenderebbe *ex lege* (art. 6, l. 13.12.1956, n. 1409), secondo Cass., Sez. 3 pen., 21 settembre 2006, n. 31403; *id.*, 30 giugno 1887, n. 9978, Morleo., a differenza di quanto ritenuto da Cass. n. 6626 del 2020 sopra citata.

Il reato di cui all'art. 337 c.p. concorre con quello previsto dall'art. 1100 cod. nav., stante la diversità del bene giuridico protetto: Cass., Sez. 3 pen., 21 novembre 2006, n. 31403; *id.*, 18 marzo 2003, n. 21267, Quaranta; *id.*, 16 febbraio 1988, n. 1988, Esposito, citata in motivazione.

* * *

Corte Suprema di Cassazione, Sez. 1 pen., sentenza 13 gennaio 2026, n. 1335; Pres. G. Rocchi, Est. Zoncu, P.G. Costantini (concl, diff.); S. M.

Reato – Esercito – Reclusione ordinaria superiore a tre anni – Sostituzione in sede di esecuzione con la reclusione militare – Pena accessoria della rimozione del grado – Inapplicabilità (C.p.m.p., art. 29, 63)

La sostituzione della pena della reclusione ordinaria superiore a tre anni con la reclusione militare non comporta l'applicazione della sanzione accessoria della rimozione del grado. (1)

(*omissis*)

RITENUTO IN FATTO

1. La Corte di Appello di Torino, in qualità di giudice della esecuzione, con provvedimento del 31 marzo 2025 applicava a S. M. la pena accessoria della rimozione del grado in quanto accessoria *ex lege* alla condanna del medesimo alla pena della reclusione militare di anni quattro e mesi nove, rinveniente dalla condanna del medesimo alla pena della reclusione per pari periodo con interdizione temporanea dai pubblici uffici, in ragione della sostituzione della reclusione ordinaria con la reclusione militare, ai sensi dell'art. 63 comma 1 n. 3 del cod. pen. mil. di pace. La Corte riteneva ammissibile l'istanza di applicazione della pena accessoria avanzata dal procuratore generale, in ragione del *novum* costituito, appunto, dalla avvenuta sostituzione della reclusione ordinaria con quella militare; in precedenza, in effetti, la stessa Corte aveva respinto, con ordinanza del 17 febbraio 2020, analoga istanza ritenendo assenti le condizioni che ne avrebbero legittimato l'accoglimento, in particolare la mancanza di predeterminazione nell'an né nella durata; il successivo 10 di-

cembre 2024 la Corte aveva rigettato ulteriore istanza in quanto meramente riproduttiva della medesima, già rigettata. L'avvenuta sostituzione della pena comune della reclusione con la reclusione militare costituisce, secondo l'ordinanza in questa sede impugnata, l'indefettibile presupposto per l'applicazione della pena accessoria della rimozione del grado, obbligatoria in caso di condanne alla reclusione militare superiori a tre anni. La precedente valutazione della Corte che aveva condotto ad una reiezione dell'istanza si fondava, invece, sulla mancata conversione della pena e, dunque, si era incentrata sulla applicabilità dell'art. 32-*quinqüies* cod. pen. Per contro, dal disposto degli artt. 63 comma 1 n. 3 e 29 comma 2 cod. pen. mil. pace emergeva, secondo l'ordinanza, l'obbligatorietà della pena accessoria in conseguenza della condanna del militare.

2. Avverso detta ordinanza propone ricorso il condannato tramite il difensore di fiducia, proponendo due motivi di doglianza.

(*omissis*)

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è fondato nei termini che seguono. Il codice penale militare di pace prevede due tipi di pene militari principali, la pena di morte (abrogata) e la reclusione militare, di cui tratta l'art. 26 cod. pen. mil. di pace. L'art. 22 cod. pen. mil. di pace, tuttavia, stabilisce che la legge penale militare determina i casi per i quali, per i reati militari, si applicano le pene comuni dell'ergastolo e della reclusione. Il libro secondo del codice penale militare di pace che tratta dei reati militari, in particolare, individua le pene previste per ciascuna fattispecie di reato, che possono essere sia la reclusione militare, sia la reclusione ordinaria. Dagli atti emerge che il ricorrente è stato condannato dalla corte di appello di Torino alla pena di anni quattro e mesi nove di reclusione per il delitto di sfruttamento della prostituzione ed ha scontato la pena dal 19 settembre 2019 al 20 giugno 2022 presso il carcere militare di Santa Maria Capua Vetere e dal 20 giugno 2022 al 29 novembre 2022 in regime di detenzione domiciliare. Nella tesi fatta propria dal giudice dell'esecuzione nel provvedimento impugnato, la circostanza che la pena scontata dal ricorrente sia stata la reclusione militare, in quanto egli era ristretto in un carcere militare, costituirebbe il *novum* dell'istanza rispetto alle precedenti che la sottrae alla falce dell'inammissibilità di cui all'art. 666 comma 2 cod. proc. pen. A fondamento della propria tesi richiama l'art. 63 cod. pen. mil. pace, secondo il quale «Nella esecuzione delle pene inflitte ai militari in servizio permanente alle armi, per reati preveduti dalla legge penale comune, si osservano le norme seguenti: (...); 2) la pena dell'ergastolo e quella della reclusione, se la condanna importa la interdizione perpetua dai pubblici uf-

fici, sono eseguite nei modi comuni, con degradazione del condannato secondo le norme stabilite dalla legge e dai regolamenti militari; 3) alla pena della reclusione, se la condanna non importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici, è sostituita la reclusione militare per eguale durata, ancorché la reclusione sia inferiore a un mese». Da ciò discenderebbe, appunto, secondo il provvedimento impugnato, che la pena scontata dal ricorrente per il delitto di sfruttamento della prostituzione con interdizione temporanea dai pubblici uffici sia la reclusione militare. Conseguentemente al condannato dovrebbe essere inflitta la sanzione accessoria della rimozione del grado, prevista dall'art. 29, comma secondo, c.p.m.p., che consegue alla condanna alla reclusione militare superiore a tre anni, ma che, nel caso in cui sia espressamente stabilita per determinati reati, deve essere disposta indipendentemente dall'entità della pena inflitta (Sez. 1, n. 30245 del 25.1.2016, Cavaliere).

2. Si tratta di valutazione errata. L'art. 29 cod. pen. mil. pace, inserito nel capo III del titolo II che titola «Delle pene militari accessorie, in particolare», dispone che la condanna alla reclusione militare, salvo che la legge disponga altrimenti, importa la rimozione quando è inflitta per la durata superiore a tre anni. Dunque, sia in ragione del dato letterale, sia in ragione del dato sistematico, è evidente che la pena della rimozione del grado consegue ad una sentenza di condanna alla reclusione militare. Quindi, la condizione perché si applichi tale pena accessoria non ha a che fare con le modalità di esecuzione della pena, di cui all'art. 63 cod. pen. mil. pace, bensì con il contenuto della sentenza di condanna alla reclusione militare, pronunciata per uno dei reati per i quali tale sanzione militare è prevista. Nel caso di specie, il reato per il quale il ricorrente è stato condannato non è un reato militare ma un reato comune, ed è sanzionato dalla reclusione comune.

3. È solo in fase esecutiva che la pena della reclusione, quando debba essere eseguita nei confronti di un militare in servizio permanente, viene sostituita dalla reclusione militare: per l'art. 63 già citato le pene comuni, inflitte ai militari in servizio permanente, sono sostituite con le corrispondenti pene militari e alla reclusione ordinaria è sostituita la reclusione militare, salvo i casi in cui la pena ordinaria importi la interdizione dai pubblici uffici, nel qual caso resta ferma la pena ordinaria (Sez. 3, n. 6986 del 27.10.1964). Ma, per le ragioni sistematiche e letterali sopra richiamate, tale sostituzione, che riguarda unicamente le modalità di esecuzione della pena, ma non la natura della sanzione inflitta, che è e rimane la reclusione ordinaria, non può comportare l'applicazione della pena accessoria invocata che accede, come già detto, solo alla condanna della reclusione militare. 4. Pertanto, il ritenuto novum della esecuzione della

pena della reclusione come reclusione militare tale non era, perché nulla ha innovato rispetto alla piattaforma fattuale e giuridica che aveva fondato la precedente decisione del giudice dell'esecuzione, che non consentiva allora né consente ora l'applicazione dell'art. 29 cod. pen. mil. pace. Quindi, in via preliminare, la richiesta del Procuratore generale avrebbe dovuto essere nuovamente dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 666 comma 2 cod. proc. pen.; in ogni caso, nel merito avrebbe dovuto essere rigettata. 5. L'accoglimento del primo motivo di ricorso esonera la Corte dall'esaminare gli ulteriori.

(*omissis*)

(1) In giurisprudenza, in argomento, v. Cass., Sez. 3 pen., 27 ottobre 1964, n. 6986, citata in motivazione. Sull'applicabilità della sanzione accessoria della rimozione del grado anche al caso di reato tentato, v. Cass., Sez. 1 pen., 12 dicembre 2022, n. 46870.

* * *

Corte Militare di Appello, Sez. II, sentenza 18 marzo 2026, n. 19; Pres. Est. G. Mazzi, P.M. (concl. conf.); X.X. (avv. G. Camanni) (Conferma Trib. Mil. Verona, Gup, sentenza 14 aprile 2025, n. 53) Reato militare – Esercito – Ingiuria continuata ad inferiore – Relazione di servizio del militare offeso – Verifica della credibilità – Sufficienza – Particolare tenuità del fatto – Esclusione – Fattispecie (C. p. m. pace, art. 196; cod. pen., art. 81, 131-*bis*)

La Relazione di servizio del militare offeso può essere legittimamente posta, anche da sola, a fondamento dell'affermazione di penale responsabilità dell'imputato del reato di ingiuria continuata ad inferiore, previa verifica della credibilità soggettiva e dell'attendibilità intrinseca del racconto, con esclusione dell'esimente della particolarità del fatto in presenza di episodi offensivi reiterati e del singolare contesto in cui sono avvenuti (nella specie, si trattava di insulti sessisti in luogo militare) (1)

(*omissis*)

Con la sentenza indicata in epigrafe, emessa in sede di giudizio abbreviato, il Giudice dell'udienza preliminare presso il T.M. di Verona dichiarava Saia Mario responsabile del reato a lui ascritto e, ritenute le circostanze attenuanti generiche e tenuto conto della diminuzione del rito, lo

condannava alla pena di giorni 20 di reclusione militare, con i benefici di legge. (*omissis*) L'odierna udienza si è svolta ai sensi dell'art. 598-*bis* c.p.p. Nelle conclusioni scritte il P.M. chiede la conferma della sentenza appellata; il difensore ribadisce le richieste contenute nell'atto di appello e sottolinea che in primo grado lo stesso P.M. aveva chiesto l'assoluzione, perché il racconto fornito dalla persona offesa non ha trovato alcuna conferma nell'escussione dei testi da lei stessa indicati rendendolo così inattendibile.

MOTIVI DELLA DECISIONE

A parere di questa Corte l'appello deve essere rigettato, con conferma della sentenza di primo grado. Venendo quindi al merito dell'appello, afferma il difensore dell'imputato che nessuno dei testi indicati dalla persona offesa ha confermato i fatti denunciati ed anzi tutti i testi hanno smentito la ricostruzione dei fatti fornita dalla persona offesa; erronea è pertanto la decisione del G.U.P. che ha dichiarato l'attendibilità della stessa, senza motivare in nessun passaggio ove la stessa si sia dimostrata sincera e coerente. (*omissis*) Le contestazioni della difesa non sono condivisibili.

Va anzitutto rilevato che, secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, le dichiarazioni della persona offesa possono essere legittimamente poste, anche da sole, a fondamento dell'affermazione di penale responsabilità dell'imputato e configurarsi, pertanto, quale fonte di prova del fatto di reato per cui si procede, pur in assenza di riscontri estrinseci, previa verifica della credibilità soggettiva e dell'attendibilità intrinseca del racconto. Nemmeno la circostanza dell'avvenuta costituzione di parte civile della persona offesa attenua il valore probatorio di tali dichiarazioni, sebbene, in tal caso, si richieda un più rigoroso e penetrante vaglio di attendibilità intrinseca del racconto accusatorio (cfr., fra le tante, Cass., sent. n. 28837 del 8.9.2020): nel caso di specie peraltro la persona offesa non ha ritenuto di costituirsi parte civile.

Ai fini della valutazione della credibilità della persona offesa e dell'attendibilità delle sue dichiarazioni non si può quindi che prendere le mosse dalla Relazione di servizio presentata in data 5.12.2023, in cui la Mar. Y.Y. ha descritto in modo completo, chiaro e circostanziato quanto verificatosi. Nella Relazione non sono infatti indicate soltanto le espressioni riportate nel capo di imputazione ma vi è un resoconto analitico del contesto in cui i fatti si sono realizzati il giorno 1.12.2023. Così, avendo anzitutto riferimento soltanto alle parole maggiormente lesive della dignità della persona offesa (le uniche peraltro che risultano evidenziate in grassetto), la Y.Y. riferisce che: “tornati alle nostre postazioni, il mio capopattuglia, luogotenente – *omissis* – mi chiede quante ore di straordina-

rio avessi fatto in totale, io rispondo: '18 ore' e Lgt. – *omissis* – richiama l'attenzione di Lgt. X.X. ridendo ed esclama: 'Mario, Mario hai sentito quante ore di straordinario ha fatto Grazia? 18!! Ed anche in mia presenza, Lgt. X.X. risponde: 'Ma vedi 'sta zoccola! Il Luogotenente X.X. ride di gusto non dando ...alcun peso alla parola di strada, di poco gusto e lontana dall'etica militare, nonché civile, che aveva appena pronunciato. Lgt. X.X. continua a scrivere al pc. come stava già facendo, ridendo e senza intervenire minimamente tiene il gioco di Lgt. X.X. ...Alle ore 14 circa il Sig. X.X. torna e chiede: "avete già preso il caffè? rivolgendosi a me e al Luogotenente – *omissis* – presenti in ufficio, noi rispondiamo di sì, io affermo: 'Sì, noi abbiamo già fatto'. A tale risposta il Luogotenente – *omissis* – esordisce a porte aperte: Ma vedi 'sta gran puttana, questa me la segno. Ogni mattina dice che (imitando la mia voce) dobbiamo aspettare – *omissis* – e a me non aspetti". Subito esce dall'ufficio...". Nella Relazione la Mar. Y.Y. riferisce anche: delle "allusioni sessuali a riguardo del weekend che trascorro in compagnia del mio fidanzato da parte del mio Capopattuglia Luogotenente – *omissis* –, del Luogotenente Y.Y."; della chiamata telefonica del X.X. ("Ciao, sono X.X., mi ha detto adesso il Luogotenente che è qui, che te la sei presa, ma sai io scherzavo, per goliardia"); della successiva conversazione ("Al mio arrivo continuo a sentirmi dire dal Luogotenente X.X. e da Lgt. – *omissis* – 'per goliardia, si scherza'. Il Luogotenente X.X. continuava a ... dire: 'Certo, hai ragione, mi sto scusando, è stato un momento goliardico, senza rancore"); della ulteriore chiamata telefonica del Lgt – *omissis* – ("... mi chiede: ti sei calmata?, io stizzita rispondo: "Luogotenente io per telefono non ci voglio parlare, non mi sono calmata, non c'è da calmarsi qui, sono cose gravi, sono stati superati i limiti"). Nel verbale di S.I.T. del 20.3.2024 la Y.Y. ha ribadito in termini coerenti e precisi tutte le circostanze indicate nella Relazione di servizio, aggiungendo altri dettagli ma senza alcuna contraddizione con il contenuto della Relazione scritta. La ricostruzione del fatto fornita dalla Y.Y. appare senz'altro credibile, non essendo ravvisabile alcuna ragione (che nemmeno è stata prospettata nell'appello) per avere anche solo il sospetto che la autrice dell'esposto possa aver architettato a danno del Luog.te X.X. una accusa falsa e calunniosa, di tale gravità come quella che ha portato al presente processo penale. Non si può trascurare di dire, peraltro, che l'adozione del rito abbreviato è stata una scelta dell'imputato il quale, se avesse voluto sottoporre la denunciante ad un più approfondito esame (per evidenziare eventuali elementi che potessero indurre a dubitare della sua attendibilità) avrebbe potuto astenersi dal richiedere il giudizio allo stato degli atti. Sulla base degli atti acquisiti non emerge infatti alcun elemento di dubbio sulla attendibilità della Y.Y. ed in ogni sua parte il racconto del fatto commesso a suo danno appare credibile. D'altro

canto, la tesi sostenuta dalla difesa non è tanto quella della mancanza di credibilità soggettiva della dichiarante, ma quella secondo cui gli elementi esterni acquisiti agli atti smentirebbero ciò che la Y.Y. ha denunciato con la propria Relazione di servizio.

Nell'appello si sostiene infatti che poco conta richiamare la giurisprudenza relativa alla utilizzabilità delle dichiarazioni della persona offesa, in un caso in cui gli stessi militari indicati dalla stessa, a sostegno delle proprie accuse, hanno fornito una ricostruzione dei fatti che le smentiscono.

È ovvio che in astratto la prospettazione difensiva potrebbe apparire rilevante ma l'esame degli atti, nel merito ed in concreto, dimostra che le eccezioni della difesa sono totalmente infondate. Contrariamente a quanto sostenuto nel gravame, infatti, non sono ravvisabili con riguardo alla Relazione di servizio sottoscritta dalla Y.Y. (nonché alle dichiarazioni successivamente rese) – elementi, tratti dalle dichiarazioni delle persone sentite in sede di indagini preliminari, che possano anche solo far sorgere un dubbio in ordine alla credibilità di quanto dalla stessa riferito. Appare necessario, per completezza espositiva, prendere in esame ciascuna delle contestazioni difensive, per indicare, in ordine ad ognuna di esse, la infondatezza o non rilevanza ai fini della decisione.

(*omissis*)

In primo luogo viene anzitutto confermata la pronuncia da parte del X.X. della parola “puttana”, in dialetto siciliano. Il – *omissis* – dichiara che il X.X. già nel corridoio stava imprecando tra sé e che la parola fu pronunciata mentre andava verso la scrivania. Aggiunge anche il – *omissis* – che egli si è girato verso la Y.Y., a dimostrazione che anche ai suoi occhi tale parola era rivolta verso di lei. Il fatto che al momento la Y.Y. non abbia reagito ed abbia continuato a scrivere al pc, senza manifestare alcun disagio, appare priva di rilievo, essendo anzi del tutto coerente con l'atteggiamento di sbalordimento o di incredulità che può comprensibilmente determinare, durante il servizio e nel luogo di servizio, la pronuncia di una tale espressione offensiva, da parte di un anziano sottufficiale, nei confronti di una giovane militare subordinata.

Ancora, il resoconto del – *omissis* – sull'incontro avvenuto nel pomeriggio, in cui la Y.Y. contestò al X.X. l'uso dei termini “zoccola e puttana”, ed “aggiungeva se fosse quello il modo di rivolgersi alle proprie figlie” corrisponde quasi esattamente a quanto descritto dalla persona offesa, nella Relazione di servizio. La Y.Y. riferisce infatti di aver affermato: “Non è tollerabile tale linguaggio per goliardia, devo insegnarle io quali sono i limiti a 55 anni? Ha due figlie lei no? Se chiamassero Puttana sua figlia come reagirebbe lei? Se la terrebbe la giustificazione della goliardia? stata allo scherzo per non rovinare mai il clima lavorativo, per lavorare

meglio visto che sono anche l'ultima arrivata, ma questo non lo accetto!! In definitiva, quindi, le dichiarazioni dei quattro militari sentiti a S.I.T. non solo non smentiscono e contraddicono le affermazioni della persona offesa ma costituiscono tutte un riscontro a tali affermazioni.

Emerge pertanto in modo palese l'infondatezza della versione difensiva e, conseguentemente, deve ritenersi provato il fatto in contestazione, sulla base delle dichiarazioni della persona offesa, che, come sopra evidenziato, sono risultate pienamente attendibili: contrariamente a quanto sostenuto nell'atto di appello, nella condotta posta in essere dall'imputato, mentre era in servizio, sono ravvisabili tutti gli elementi costitutivi del reato di ingiuria a un inferiore previsto dall'art. 196, comma secondo, c.p.m.p.

Quanto alla circostanza che il Procuratore della Repubblica di Sondrio abbia disposto l'archiviazione, in ordine alla informativa del Comando Gruppo G.d.F. di Sondrio, non ravvisandosi all'evidenza fatti costituenti reato, va rilevato che tale provvedimento è motivato sulla base dei seguenti rilievi: dalla lettura della relazione a firma della Mar. Y.Y., emerge chiaramente che non sussistono fatti penalmente rilevanti; la Y.Y., inoltre, non ha presentato querela. L'esito del procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria non è quindi legato in nessun modo ad una ritenuta inattendibilità della persona offesa ma invece alla circostanza che nel diritto penale comune l'ingiuria non costituisce reato, a seguito della abrogazione dell'art. 594 c.p. (art. 1, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 7/2016); nonché ad un fatto meramente processuale, quale la mancata presentazione della querela. Ritiene la Corte che sussista anche l'elemento soggettivo del reato. Può essere ritenuto credibile, infatti, che il X.X. abbia voluto fare delle battute che a suo parere apparivano scherzose e che inizialmente la Y.Y., come dalla stessa affermato, abbia cercato di "stare allo scherzo", per garantire un clima di tranquillità nell'ambito dell'ufficio. Certamente certe espressioni del X.X., anteriori ai fatti di cui al presente processo, già erano state inopportune e disciplinarmente censurabili, pur non pervenendo a superare la soglia della rilevanza penale.

La battuta secondo cui la Y.Y. avrebbe dovuto preparare il caffè non solo perché l'ultima arrivata ma anche perché donna, così come le allusioni sessuali in ordine agli incontri che la stessa persona offesa aveva con il suo fidanzato, non sono state ritenute di per sé lesive dell'onore della militare cui erano rivolte, ma denotano comunque un atteggiamento troppo disinvolto e contrario alle regole che dovrebbero improntare la disciplina militare.

Sotto tale profilo va detto che una valutazione disciplinare da parte della competente autorità militare potrebbe concernere anche il comportamento del Luog.te – *omissis* – e del Luog.te – *omissis* –, che, invece di

esprimere al Luog.te X.X. il proprio dissenso rispetto alle sue battute sgradevoli rivolte alla collega donna, risulta, dalle affermazioni della Y.Y., che in certe occasioni hanno riso insieme al X.X. per le battute di questi. Comunque, nella data del 1.12.2023, è certo che il X.X. abbia pronunciato parole palesemente offensive e che sono senz'altro rilevanti anche sotto il profilo penale, oltre che disciplinare. Le espressioni "oggi te li darei due colpi", " 'sta zoccola", "sta gran puttana", sono così palesemente offensive della onorabilità della persona cui sono rivolte, che nessun intento scherzoso può giustificarle. Non sussistono, inoltre, i presupposti per il riconoscimento della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* c.p., invocata dalla difesa. Il G.U.P. afferma al riguardo che la pluralità e la particolare offensività delle esternazioni ingiuriose non consentono di riconoscere la particolare tenuità del fatto.

Nell'appello, in sede di conclusioni, si chiede che "in subordine, in relazione all'unico episodio contestabile all'imputato in atti (parola riferita in corridoio-uscio) ed in ragione della assoluta anomalia del contesto in cui esso è avvenuto, applicare la speciale tenuità del fatto *ex* art. 131-*bis* c.p."

Va considerato al riguardo ed in primo luogo che la Corte, in conformità alla decisione del G.U.P., ha ritenuto sussistere la responsabilità del X.X. per tutte le espressioni ingiuriose che gli sono contestate. Inoltre, la singolarità del contesto in cui il fatto è avvenuto (in un luogo militare, durante il servizio, a danno di una militare di grado inferiore) non depone certo a favore dell'imputato ma a suo sfavore. Si tratta infatti di un contesto che poneva l'inferiore in grado in una situazione di particolare soggezione ed è evidente che, se la Y.Y. ha sopportato in precedenza senza protestare alcune inopportune esternazioni del X.X., ciò ha fatto solo per il rispetto che nutriva, in base alle regole stabilite dalla disciplina militare, per i superiori gerarchici: è facile infatti capire l'imbarazzo in cui può trovarsi un militare che sia oggetto, da parte di un superiore gerarchico, di comportamenti di maleducazione o addirittura offensivi del proprio onore.

Al contrario, occorre sottolineare che il X.X. ha approfittato della propria posizione di superiorità gerarchica, come se in virtù di tale posizione potesse permettersi di trattare la militare di grado inferiore in modo lesivo della dignità di questa. In definitiva, quindi, escluso che possa ravvisarsi la particolare tenuità del fatto, la circostanza che il X.X. non avesse il preciso intento di offendere ma abbia agito per un malinteso ed inaccettabile intento scherzoso è stata evidentemente tenuta in considerazione dal G.U.P. in sede di determinazione di una pena (venti giorni di reclusione militare) che è non solo pari, ma addirittura inferiore al minimo legale di un mese di cui all'art. 26 c.p.m.p. In ragione del rigetto dell'ap-

pello, l'imputato deve essere condannato alle spese anche del secondo grado di giudizio.

(omissis)

(1) Sulla idoneità delle dichiarazioni della parte offesa a fondare la responsabilità dell'imputato, giurisprudenza consolidata, in senso conforme, cfr., da ultimo: Cass., Sez. 7 pen., 27 luglio 2026, 18679; *id.*, 7 marzo 2026, n. 12185; *id.*, 2 febbraio 2026, n. 4269; *id.*, Sez. 2 pen., 27 aprile 2026, n. 14984; *id.*, 29 gennaio 2026, n. 3785; *id.*, Sez. 3 pen., 30 dicembre 2025, n. 41646; *id.*, Sez. 4 pen., 14 dicembre 2025, n. 41461; sino a Cass., Sez., 3 pen., 8 settembre 2020, n. 28837, citata in motivazione; *id.*, Sez. 5 pen., 26 marzo 2019, n. 21135. Sul reato militare di ingiuria ad inferiore, cfr.: Cass., Sez. 1 pen., 24 novembre 2025, n. 38195, che ne ammette il concorso con la violenza sessuale; *id.*, 11 gennaio 2025, 1711, che ne esclude la particolare tenuità *ex art.* 131-*bis* cod. pen., su cui v. anche Trib. Mil. Verona, Sez. II, 11 marzo 2025, n. 9, in questa *Rivista*, 2025/2, parte III, p. 250. Sul reato militare di ingiuria, v. Cass., Sez. 1 pen., 13 febbraio 2025, n. 5820, annotata da P. DE GREGORIO, *Il reato di ingiuria militare di cui all'art. 226 c.p.m.p., a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 (che ha abrogato l'art. 594 c.p.)*, in *www.Filodiritto.com/2017*.

* * *

Tribunale Militare di Verona, Sez. II, sentenza 2 marzo 2026, n. 1; Pres. Est. M. Monfredi, P.M. Gaverini (concl. conf.); X.X. (avv. C. Conti)

Reato militare – Esercito – Disobbedienza aggravata – Graduato in aspettativa per infermità – Militare considerato in servizio alle armi – Soggezione alla legge penale militare – Fattispecie (C.p.m.p., art. 1, 3, 5, 173; cod. pen., art. 131-*bis*; Cost., art. 3)

Il graduato delle Forze armate in posizione di aspettativa per infermità deve considerarsi rivestire la qualifica di "militare in servizio alle armi", come gli ufficiali ed i sottufficiali di carriera, espressamente considerati tali dalla legge anche in costanza di aspettativa, e, pertanto, è assoggettabile alla legge penale militare (nella specie, l'imputato è stato assolto per la particolare tenuità del fatto). (1)

(omissis)

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

(*omissis*)

MOTIVI DELLA DECISIONE

Premessa

L'istruttoria svolta ha consentito di acquisire la prova certa della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi del reato contestato non residuando ragionevoli dubbi né sulla materialità oggettiva della condotta né sulla sua attribuibilità all'agire dell'imputato, che la ha consapevolmente voluta porre in essere (intenzionalità necessaria per la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato: il dolo). Tuttavia, tenuto conto dei parametri valutativi di cui all'art. 131-*bis* c.p., si impone come doverosa una pronuncia di assoluzione dell'imputato per non essere il fatto punibile per particolare tenuità dello stesso.

La ricostruzione dei fatti e le prove acquisite

(*omissis*)

La documentazione prodotta

(*omissis*)

Le valutazioni del Tribunale

I fatti

Le circostanze di fatto rilevanti ai fini del decidere sono pacifiche, non contestate nemmeno dalla difesa dell'imputato e, fra l'altro, risultano per via documentale in termini assolutamente chiari e non equivoci sia con riguardo alla nettezza, chiarezza e precisione dell'ordine impartito, sia con riguardo alla piena comprensione, da parte dell'imputato, di trovarsi di fronte ad un ordine impartito dal superiore legittimato (suo Comandante di Corpo) sia con riguardo alla consapevole e volontaria decisione di non eseguire l'ordine ricevuto.

Dai documenti e dalle deposizioni acquisite risulta che lo SME aveva stipulato delle convenzioni per consentire al personale in servizio permanente di accedere gratuitamente o a condizioni economiche agevolate, su base libera e facoltativa, a prestazioni sanitarie eventualmente occorrenti. Per garantire a ciascun militare la possibilità di fruire di tali agevolazioni, lo SME aveva implementato una procedura di adesione alle proposte attraverso il portale informatico interno, prevedendo l'assegnazione a ciascun militare di un codice alfanumerico (token) il cui file doveva essere scaricato obbligatoriamente, accedendo alla piattaforma, ferma restando la facoltatività del suo utilizzo e dell'accesso alle prestazioni agevolate. Il testo delle note dello SME prodotte è chiarissimo nell'indicare la facoltà-

tività dell'accesso alle prestazioni e invece la doverosità della acquisizione del token; altrettanto chiaro e preciso è il testo delle due missive inoltrate dal Comando (a firma del Col. – *omissis* –) al X.X. a mezzo PEC, laddove si ribadisce l'obbligatorietà della acquisizione del token e si sottolinea l'urgenza di provvedere.

In particolare:

– nella nota del 14.2.2022 si legge: "... 'b' lo stesso Stato Maggiore Esercito ribadisce l'obbligatorietà di effettuare l'acquisizione del token, azione necessaria per la successiva attivazione dell'assicurazione in parola";

– nella nota del 24.2.2023 si legge: "... 2. In particolare, Le era stato comunicato che era obbligatorio acquisire il TOKEN... 3. ... atteso che ad oggi la S.V. non ha fornito alcun riscontro e che la tematica riveste carattere di urgenza, si invia nuovamente in allegato la richiesta da sottoscrivere ai fini della corretta acquisizione del codice TOKEN, da restituire entro il termine perentorio di 10 giorni dalla ricezione della presente comunicazione, notificata a mezzo posta elettronica certificata. 5. A riguardo, si ribadisce, che l'acquisizione del TOKEN è attività obbligatoria e che la stessa, non sottende ad alcuna iscrizione automatica all'assicurazione sanitaria in parola...".

D'altronde, che si trattasse di un ordine chiaro emerge in modo inequivoco dal tenore letterale della risposta scritta che l'imputato ha inoltrato a mezzo PEC in replica alla seconda nota del Comando laddove, oltre a scusarsi del ritardo della risposta (per la quale era stato indicato un termine perentorio di 10 giorni, disatteso), in data 14.3.2023, il X.X. ha scritto: "Egregio Colonnello Comandante, buongiorno. Mi scuso formalmente per il ritardo nel dare risposta alla sua richiesta di eseguire l'ordine di scaricare il token (codice alfanumerico univoco) per la assicurazione sanitaria non obbligatoria. Dopo un attento esame con il mio legale, le rendo noto che: Non acconsento ad aderire alla suddetta assicurazione, e soprattutto di non scaricare il token per un eventuale attivazione della stessa. Sono consapevole di non eseguire un ordine diretto del comandante di corpo e quindi di essere passibile di sanzioni disciplinari. Rimango in attesa di comunicazioni, cordiali saluti, in onore e fede 1° grd. X.X."

La posizione amministrativa dell'imputato

A parere di questo Tribunale, indipendentemente dalla posizione amministrativa (in convalescenza per malattia/in aspettativa), il X.X. poteva essere destinatario di disposizioni da parte del Comando di appartenenza e, peraltro, la tipologia di condotta richiesta era del tutto compatibile con le proprie condizioni di salute in quel momento; tanto è vero che le ragioni addotte dallo stesso X.X. per motivare il rifiuto di esecuzione

dell'ordine non fanno alcun riferimento a problematiche di salute eventualmente ostative né alla posizione amministrativa ricoperta in quel momento.

A proposito della posizione amministrativa del X.X. e della sua eventuale soggezione o meno alla legge penale militare, in punto di diritto, il Tribunale, pur prendendo atto della posizione contraria espressa dalla Suprema Corte (sez. 1, sent. n. 23410 dell'11.6.2024), ritiene di dovere aderire ad una diversa interpretazione e ricostruzione sistematica delle norme, che tenga conto del momento storico di approvazione del codice penale militare di pace e porti ad esiti applicativi costituzionalmente accettabili sul piano della ragionevolezza e del rispetto del principio di uguaglianza; esiti che risultano peraltro pienamente coerenti con il dato letterale delle norme e comunque rispettosi del principio di legalità; con particolare riguardo allo specifico profilo della prevedibilità. Sono certamente condivisibili le premesse generali prospettate dalla Suprema Corte nella sentenza citata. L'art. 1 c.p.m.p. individua le persone soggette alla legge penale militare includendovi "i militari in servizio alle armi" e "quelli considerati tali" nei limiti sanciti dalle altre norme del medesimo titolo o da disposizioni particolari. A tale riguardo è sicuramente condivisibile il punto di partenza concettuale da cui muove la Suprema Corte nella sentenza citata, laddove precisa "Espressione del carattere di personalità della legge penale militare, la disposizione di esordio non svolge una funzione solo definitoria, ma è volta a delimitare la sfera di validità soggettiva della legge stessa, necessariamente più ristretta di quella della legge penale comune e, se del caso, in rapporto di specialità con quest'ultima".

Passando all'esame delle due norme che si tratta di interpretare chiarendo la natura e il senso ultimo della loro reciproca interazione sul piano giuridico, rileva quanto segue.

I 'militari in servizio alle armi' sono individuati dall'art. 3 c.p.m.p.: "Salvo che la legge disponga altrimenti, ai militari in servizio alle armi la legge penale militare si applica:

1° relativamente agli ufficiali, dal momento della notificazione del provvedimento di nomina fino al giorno della notificazione del provvedimento, che li colloca fuori del servizio alle armi;

2° relativamente agli altri militari, dal momento stabilito per la loro presentazione fino al momento in cui, inviati in congedo, si presentano all'Autorità competente del comune di residenza da esso prescelto; o, se sottufficiali di carriera, fino al momento della notificazione del provvedimento, che li colloca fuori del servizio alle armi.

L'assenza del militare dal servizio alle armi per licenza, ancorché illimitata, per infermità, per detenzione preventiva, o per altro analogo motivo, non esclude l'applicazione della legge penale militare.

I 'militari considerati in servizio alle armi' sono poi quelli identificati dall'art. 5 c.p.m.p., che elenca alcune figure di militari che si caratterizzano per l'assenza dal servizio effettivo e, al tempo stesso, per la permanenza di un legame organico con le Forze Armate, che il legislatore ha inteso valorizzare in modo compatibile con la nozione costituzionale di appartenenza alla istituzione di cui all'art. 103 della Carta, ai fini della soggezione al diritto penale militare, materiale e formale (così sempre la Suprema Corte). Più precisamente: "Agli effetti della legge penale militare, sono considerati in servizio alle armi:

1° gli ufficiali collocati in aspettativa, o sospesi dall'impiego, o che comunque, a termini delle leggi che ne regolano lo stato, sono nella posizione di servizio permanente, ancorché non prestino servizio effettivo alle armi;

2° i sottufficiali di carriera collocati in aspettativa;

3° i militari in stato di allontanamento illecito, diserzione o mancanza alla chiamata, o comunque arbitrariamente assenti dal servizio;

4° i militari in congedo, che scontano una pena militare detentiva, originaria o sostituita a pene comuni;

5° i militari in congedo, che si trovano in stato di detenzione preventiva in un carcere militare, per un reato soggetto alla giurisdizione militare;

6° ogni altro militare in congedo, considerato in servizio alle armi a norma di legge o dei regolamenti militari."

Si tratta, a questo punto, di stabilire, per chiarire il rapporto e la modalità di interazione fra le due norme sul piano operativo e applicativo, se l'art. 5 abbia inteso prevedere, come ipotesi eccezionali di soggezione alla legge penale militare, situazioni che, in sé considerate, risultino distoniche rispetto a quelle considerate dall'art. 3 e dunque necessitino di una espressa previsione normativa per riportarle sotto la medesima disciplina penale (sicché in assenza di questa esplicita previsione quelle posizioni soggettive non avrebbero comportato assoggettamento alla legge penale militare); o piuttosto, se l'art. 5 abbia inteso semplicemente chiarire la portata del principio generale di cui all'art. 3 ed ulteriormente declinarlo in concreto per evitare ogni possibile dubbio interpretativo rispetto ad alcune ulteriori situazioni e posizioni soggettive (diverse da quelle enunciate espressamente all'art. 3) che condividono i medesimi presupposti di molte di quelle indicate all'art. 3 (situazione di assenza dal servizio attivo anche illegittima, durata temporanea di tale assenza) e che, pertanto, legittimano comunque la soggezione alla legge penale militare, per non venire meno il vincolo di appartenenza al consorzio militare.

La lettura delle due norme, in combinato disposto fra loro, conduce ad una ricostruzione interpretativa che conferma, a parere di questo Tri-

bunale, la seconda tesi interpretativa, ossia che l'art. 5 costituisca una mera specificazione, ad integrazione, dell'art. 3.

In altri e più chiari termini:

– l'articolo 3 c.p.m.p. afferma il principio generale nel senso che, sostanzialmente, finché non è definitivamente e irrimediabilmente reciso il vincolo di appartenenza al consorzio militare, poiché si è in presenza situazioni e posizioni amministrative di assenza temporanea per quanto prolungata nel tempo, i militari sono sempre soggetti alla legge penale militare (fra l'altro l'art. 3 aggiunge che "L'assenza del militare dal servizio alle armi per licenza, ancorché limitata, infermità, detenzione preventiva o altro analogo motivo non esclude l'applicazione della legge penale militare"); e ciò anche quando non siano in servizio attivo, purché si trovino in posizioni amministrative o situazioni soggettive transitorie che comunque non determinano l'estromissione definitiva del militare dal consorzio delle Forze Armate, risultando situazioni del tutto compatibili con il rientro in condizione di servizio attivo al termine della specifica vicenda occorsa;

– l'articolo 5 c.p.m.p. aggiunge alcune specificazioni, ad *abundantiam*, con riguardo a situazioni particolari essenzialmente per evitare dubbi interpretativi; e nel far ciò prende in considerazione la sospensione dall'impiego per i soli ufficiali e l'aspettativa per i soli ufficiali e sottufficiali, non tanto perché si tratti delle uniche categorie di militari per le quali, in presenza di quella situazione, possano dirsi sussistenti i presupposti che legittimano l'assoggettamento alla legge penale militare (permanenza del vincolo di appartenenza al consorzio militare), quanto piuttosto perché, nel momento in cui è stato approvato il codice penale militare di pace, quelle specifiche situazioni potevano verificarsi unicamente per quelle categorie soggettive di militari.

Il punto è che il contenuto dell'art. 5, per come scritto, risente dell'assetto complessivo ordinamentale e disciplinare delle Forze Armate che esisteva alla data di entrata in vigore del codice penale militare di pace e non tiene conto, inevitabilmente, delle novità e delle integrazioni che sono intervenute successivamente. Infatti, per quanto in questa sede di interesse, nel contesto dell'art. 5 citato: la sospensione dall'impiego (da intendersi riferita al provvedimento di natura disciplinare e precauzionale) è contemplata solo per gli ufficiali (e non per sottufficiali e graduati) perché all'epoca non era prevista l'adozione di un simile provvedimento per i sottufficiali (in relazione ai quali è stata prevista solo con la l. n. 599/1954) né per i graduati o gli altri militari; l'aspettativa è contemplata solo per gli ufficiali e i sottufficiali e non per i graduati e gli altri militari perché, solo a seguito della sospensione del servizio militare di leva, si sono delineate nuove posizioni di servizio permanente e, dunque, solo a partire da quel momento esiste, anche per loro, la possibilità di trovarsi in aspettativa o

sospesi dall'impiego (cosa che all'epoca dell'approvazione del codice penale militare di pace non era).

In conclusione, a parere di chi scrive, l'art. 5 c.p.m.p. non deve essere inteso come norma eccezionale rispetto all'art. 3, focalizzata sulle categorie soggettive indicate, per riportarle, in ragione del grado rivestito, sotto lo statuto penale militare in presenza di situazioni che invece, considerate in sé sul piano oggettivo, non permetterebbero quella conclusione ai sensi dell'art. 3 e della sua ratio; quanto piuttosto deve essere inteso come norma esplicativa del principio generale di cui all'art. 3, focalizzata sul dato oggettivo delle situazioni indicate (aspettativa, sospensione dall'impiego, etc.) che condividono i medesimi presupposti di quelle enunciate all'art. 3 e rispetto alle quali, in forza della medesima ratio, si giustifica la soggezione alla legge penale militare di tutte le categorie dei militari che in quella condizione possono trovarsi (nel senso che tutte quelle situazioni e posizioni valgono come equipollenti al servizio militare).

In definitiva, il riferimento alle categorie soggettive all'interno dell'art. 5 ha, a parere di chi scrive, una valenza meramente descrittiva e coerente con la tecnica di redazione delle norme (l'art. 3 e l'art. 5 sono scritti in relazione ai soggetti) spiegandosi unicamente con ragioni di carattere storico, trattandosi delle uniche categorie per le quali, in quel momento, quelle situazioni potevano in concreto verificarsi.

In effetti, se per il contesto ordinamentale dell'epoca, le condizioni dell'aspettativa e della sospensione dall'impiego fossero state possibili per la generalità dei militari (a prescindere dal grado), allora si sarebbe potuto affermare che la indicazione, da parte del legislatore dell'epoca, solo di alcune categorie soggettive (ufficiali/sottufficiali) per le quali disporre la equipollenza in quei casi (aspettativa, sospensione dall'impiego), fosse ascrivibile ad una precisa scelta valoriale (da ricondurre alla discrezionalità propria delle scelte di politica-criminale), dovendosi necessariamente allora concludere nel senso di escludere le altre categorie di militari, che si trovassero in quelle stesse situazioni, dalla soggezione alla legge penale militare. Ma così certamente non era laddove, a ben vedere, il legislatore dell'epoca ha piuttosto inteso disporre la equipollenza in caso di aspettativa e sospensione dall'impiego per tutte le categorie soggettive di militari per le quali quelle situazioni potevano in concreto verificarsi in quel momento storico; senza esclusione alcuna. Anche per questo, deve concludersi nel senso che, all'interno dell'art. 5, il valore del riferimento alle categorie soggettive (ufficiali/sottufficiali) oltre che alla condizione oggettiva (aspettativa/sospensione dall'impiego) abbia una valenza meramente ricognitiva e non selettiva.

Peraltro, se le norme dovessero interpretarsi in senso opposto, così ritenendo che i militari di grado diverso rispetto a quello di ufficiale e di

sottufficiale non siano soggetti alla legge penale militare quando in aspettativa (per quanto di interesse in questa sede, ma analoghe conclusioni valgono per la sospensione dall'impiego), ci si troverebbe di fronte ad una irragionevole disparità di trattamento e, dunque, alla violazione dell'art. 3 della Cost. (principio di uguaglianza). Non si vede infatti per quale motivo ragionevole e accettabile, rispetto al dovere dell'ordinamento militare di informarsi allo spirito democratico della Repubblica (art. 52 Cost.), il militare semplice o il graduato, quando in aspettativa, non dovrebbero essere soggetti al Codice penale militare di pace e l'ufficiale e il sottufficiale invece sì. In effetti, tutti i militari, a prescindere dal grado rivestito, condividono il medesimo status ordinamentale, sono accomunati dalla stessa natura giuridica del rapporto di servizio e dalla medesima ratio di appartenenza al consorzio militare, fondata sui medesimi valori (servizio, gerarchia, disciplina, aderenza ai valori costituzionali e allo spirito democratico della Repubblica) e su finalità istituzionali comuni.

A queste, possono aggiungersi anche altre considerazioni in ordine agli esiti incoerenti e irragionevoli cui conduce l'interpretazione opposta a quella accolta in questa sede. Ad esempio.

L'aspettativa è presa in considerazione di per sé, a prescindere dalle ragioni che la hanno determinata e dunque, in ipotesi, anche quando dipenda da una condizione di 'infermità temporanea' di più lunga durata (che peraltro è proprio il caso di specie qui in esame) che, considerata direttamente nella sua specificità, in base alla norma dell'art. 3, consente invece di ritenere integrata comunque la condizione soggettiva addirittura di 'militare in servizio' non solo per gli ufficiali e i sottufficiali ma per tutti i militari. Ne consegue che lo stesso fatto sostanziale che motiva la temporanea assenza dal servizio attivo comporterebbe – per i militari diversi dagli ufficiali e i sottufficiali – la soggezione alla legge penale militare o meno solo in ragione della qualifica formale che ad esso viene attribuita a livello amministrativo; con buona pace del rispetto del principio di uguaglianza sul piano sostanziale.

In ogni caso, anche per il rilievo che la questione assume nel caso di specie (aspettativa determinata da infermità), a parere di chi scrive, il cortocircuito descritto è risolvibile sul piano interpretativo, laddove deve concludersi che la posizione del militare assente per infermità sia tutta disciplinata direttamente dall'art. 3, posto che, a fronte del dato generico e privo di ulteriori specificazioni dell'aspettativa menzionata dall'art. 5, deve prevalere – in forze delle regole generali della prevalenza della previsione speciale su quella generale – il dato specifico, presente nell'art. 3, della assenza per infermità, il cui dato sostanziale resta appunto invariato comunque si voglia regolamentare, peraltro con fonti subordinate, la predetta assenza in relazione alla sua durata. Evenienza quest'ultima, che ha

a che fare con esigenze esclusivamente di natura amministrativa e non può certo interferire con la efficacia della legge penale. Ancora.

Il militare graduato sospeso dall'impiego in forza di un provvedimento precauzionale disciplinare, dunque di natura amministrativa, non sarebbe soggetto alla legge penale militare; ma lo stesso militare graduato sottoposto a misura cautelare di detenzione preventiva di natura penale (certamente più invasivo e più nettamente incidente sul vincolo di appartenenza al consorzio militare in termini di rottura) continuerebbe ad essere soggetto alla legge penale militare in forza dell'art. 3 c.p.m.p. Con ulteriori profili problematici, difficilmente risolvibili in termini equilibrati e ragionevoli, nel caso in cui l'Amministrazione Militare adottasse un provvedimento disciplinare di sospensione dall'impiego, proprio in conseguenza della applicazione di una misura cautelare penale di natura detentiva.

Anche per tali ragioni, essendo percorribile e compatibile con il dato letterale delle norme, si impone come doverosa una interpretazione più ragionevole e costituzionalmente orientata delle stesse. In alternativa, laddove si ritenesse non accoglibile il percorso interpretativo proposto, in assenza di un intervento del legislatore, non resterebbe altra strada che sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Le altre argomentazioni difensive

Ciò detto, le argomentazioni difensive prospettate, prima in sede di interrogatorio e dopo in sede dibattimentale, sono del tutto prive di rilievo ai fini decisori.

Non è vero che X.X. fosse nella impossibilità materiale di provvedere alla acquisizione del token in quanto si trovava a – *omissis* – e non poteva accedere alla rete intranet, posto che, dalla semplice lettura delle due missive inviate dal Comando, oltre che dalla deposizione del – *omissis* –, emerge come fosse stata prevista e predisposta dal Comando una modalità alternativa di acquisizione del token attraverso la semplice compilazione di un 'format' da inoltrare a mezzo mail, che avrebbe consentito al Comando di completare le procedure e poi trasmettere al militare il token (come ricordato al X.X. nella seconda nota inoltrata).

Tutte le potenziali irregolarità delle procedure di acquisizione del token attinenti ai passaggi da completare, alle caselle da 'flaggare', alle informative sulla privacy (presenti, mancanti o inadeguate) sono ininfluenti a fronte della normativa che impone al militare che riceve un ordine dal superiore legittimato a impartirlo, di eseguirlo; e di eseguirlo anche ove fosse illegittimo, se ribadito a fronte della prospettazione dei motivi di illegittimità paventati dal militare subordinato, con il solo limite rappresentato dall'essere l'ordine criminoso (ed è certamente una situazione esclusa nel caso in esame). Per di più, nel caso di specie, è provata

la circostanza che l'ordine sia stato ribadito almeno due volte e invece non è provato che il X.X. avesse avanzato dubbi sulla legittimità dello stesso, dal momento che, leggendo la risposta scritta inoltrata per esprimere il rifiuto alla esecuzione dell'ordine, non c'è alcun riferimento a possibili motivi di legittimità. È quindi del tutto irrilevante per valutare la responsabilità del militare rispetto alla condotta contestata quanto prospettato, evidentemente a fini di strategia difensiva, in sede di interrogatorio e in dibattimento, su eventuali – peraltro solo genericamente allegati – problemi di inadeguate informative sul trattamento dei dati personali. È poi del tutto irrilevante quanto accaduto nel 2024, ossia se l'acquisizione del token sia, a partire da una data successiva ai fatti, diventata facoltativa (fatto comunque non inequivocabilmente evincibile dalla nota dello SME del 2024 prodotta dalla difesa).

Quanto al profilo della attinenza dell'ordine al servizio o alla disciplina militare, presupposto indispensabile per la rilevanza penale della condotta di disobbedienza, a parere di questo Tribunale, la condizione sussiste in modo evidente.

La circostanza che l'accesso a prestazioni sanitarie a condizioni economiche agevolate (polizza assicurativa integrativa) sia un aspetto che riguardi le condizioni di salute personali dei militari e il fatto che l'accesso a tali benefici fosse facoltativo e su base libera e volontaria sono elementi del tutto irrilevanti per valutare l'attinenza al servizio e alla disciplina dell'ordine impartito.

È piuttosto pacifico che l'ordine impartito dal Comandante – *omissis* – si inserisca nel contesto della attività amministrativa di servizio svolta dallo Stato Maggiore Esercito, che ha implementato delle procedure, attivato dei meccanismi di assistenza per il completamento delle stesse, predisposto il monitoraggio del buon esito delle attività previste; in definitiva speso risorse umane e materiali solo per offrire tale opportunità ai dipendenti. Il fatto che non si trattasse di attività 'operative' bensì 'amministrative' non esclude affatto l'attinenza al servizio e alla disciplina militari; soprattutto considerato che il Comando aveva degli obblighi di rendicontazione allo SME, che sollecitava il completamento delle attività disposte attraverso comunicazioni ufficiali e scambi istituzionali. È evidente, pertanto, che si rientri a tutti gli effetti nel perimetro delle attività di servizio dell'ufficio Comando e delle prerogative dello stesso rispetto ai militari alle proprie dipendenze; e la stessa consapevolezza manifestata dal – *omissis* – di essere esposto a possibili conseguenze per effetto di quel rifiuto dimostra altresì come l'imputato fosse pienamente consapevole della attinenza dell'ordine al servizio e alla disciplina.

Il tenore della risposta scritta del X.X. e del rifiuto espresso di eseguire un ordine esplicitamente qualificato già da lui come tale è la più elo-

quente dimostrazione della consapevole volontà della condotta (intenzionalità necessaria per la sussistenza del dolo). Né, da questo punto di vista, ha alcun rilievo il mancato richiamo, da parte del superiore, alle possibili conseguenze in termini di segnalazione alla Procura Militare, essendo del tutto sufficiente che il militare avesse compreso di avere ricevuto un ordine dal proprio superiore e dichiarato di non volerlo eseguire.

Conclusioni

Provata la materialità oggettiva della condotta, la sua intenzionalità e l'integrazione di tutti gli elementi costitutivi del reato contestato (compresa la circostanza aggravante dell'essere l'imputato un militare rivestito di un grado), deve comunque rilevarsi che, alla luce dei parametri normativi indicati dall'art. 131-*bis* c.p., certamente il fatto in esame può essere qualificato come di particolare tenuità. Si tratta di vicenda occasionale, che non denota una particolare pervicacia oppositiva al rispetto delle regole e delle norme, collegata ad attività amministrative funzionali al riconoscimento di agevolazioni economiche per la fruizione di prestazioni sanitarie personali. In definitiva, non è rinvenibile un danno o pericolo di consistenza significativa per il servizio e per la disciplina; le modalità della risposta scritta sono risultate contenute in limiti rispettosi (il tenore e i toni della risposta scritta sono corretti e contenuti in limiti di continenza e adeguatezza espositiva); non ricorrono condizioni ostative previste dalla norma.

Ne consegue che l'imputato deve essere assolto perché il fatto non è punibile per particolare tenuità dello stesso.

(*omissis*)

(1) La sentenza si discosta motivatamente dalla giurisprudenza di legittimità, generalmente orientata in senso difforme, cfr.: Cass., Sez. 1 pen., 20 aprile 2026, n. 14409; *id.*, 6 marzo 2024, n. 23410, citata in motivazione; *id.*, 2 dicembre 2016, n. 51398; *id.*, 13 febbraio 2007, n. 7353.

Sulla esimente della particolare tenuità del fatto, cfr. lo stesso Trib. Mil. Verona, 11 marzo 2025, n. 5, in questa *Rivista*, 2025/2, parte III, p. 250. Sull'obbligo di eseguire l'ordine anche se impartito da superiore non competente, cfr. C. Mil. App., 12 novembre 2025, n. 65, in questa *Rivista*, 2025/2, parte III, p. 244. Sull'interesse a impugnare la sentenza di non punibilità per particolare tenuità del fatto, cfr.: Cass., Sez. I pen., 8 aprile 2025, n. 33613, in questa *Rivista*, 2025/1, parte III, p. 157.

Sul reato militare di disobbedienza aggravata, cfr. di recente: Cass., Sez. 1 pen., 23 dicembre 2025, n. 41212; *id.*, 25 agosto 2025, n. 29668; *id.*, 3 settembre 2024, n. 33369 e 33371; *id.*, 9 maggio 2024, n. 18355; *id.*, 9 gennaio 2023, n. 359 e n. 362.

PARTE QUARTA

ALTRE GIURISDIZIONI E RAPPORTI GIURIDICI VARI

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 15 gennaio 2026; Pres. I. Jelic; Magherini e altri (avv. A. Mascia, F. Anselmo) c. Gov. Italiano (ricorso n. 32707/19)

Diritti politici e civili – Carabinieri – Uso della forza – Decesso a seguito di immobilizzazione prolungata a terra – Difetto di linee guida per ridurre i rischi – Mancanza di formazione alle forze dell'ordine su tale pratica – Indagine affidata allo stesso corpo di polizia di appartenenza degli agenti indagati – Violazione della Convenzione – Responsabilità dello Stato – Condanna al risarcimento del danno (l. 4 agosto 1955, n. 848, ratif. ed esecuz. della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma 4 nov. 1950, art. 2, 3 della Conv.; cod. pen., art. 53)

Lo Stato italiano è responsabile della violazione dell'art. 2 della Convenzione europea dei diritti umani, nel caso di decesso a seguito di immobilizzazione prolungata a terra in posizione prona, per non avere adottato adeguate linee guida al fine di ridurre i rischi di questa pratica né assicurato livelli di formazione agli agenti delle forze dell'ordine, nonché per aver affidato le indagini allo stesso corpo di polizia cui appartenevano gli agenti indagati. (1) (2)

(omissis)

INTRODUZIONE

La causa riguarda la morte del congiunto dei ricorrenti, R.M., nel corso di un intervento di polizia e l'asserita inefficacia delle successive indagini penali. Solleva questioni ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione.

I FATTI

Gli estremi dei ricorrenti figurano nella tabella allegata. Essi sono stati rappresentati dagli avvocati A. Mascia e F. Anselmo, del Foro di Verona.

Il Governo è stato rappresentato dal suo Agente, il Sig. L. D'Ascia, e dal Sig. M. Di Benedetto, Avvocato dello Stato.

I fatti della causa, così come accertati dai tribunali nazionali e presentati dalle parti, possono essere riassunti come segue.

(omissis)

A. Ammissibilità

(omissis)

B. Merito

1. Elemento sostanziale dell'Articolo 2 della Convenzione:

(a) Le argomentazioni delle parti

(omissis)

(b) La valutazione della Corte

(i) Principi generali

108. Insieme all'Articolo 3, l'Articolo 2 della Convenzione consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche che compongono il Consiglio d'Europa. L'obiettivo e lo scopo della Convenzione come strumento per la protezione degli esseri umani individuali richiedono che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo da rendere pratiche ed efficaci le sue garanzie (vedi, tra molte altre autorità, *Salman contro Turchia* [GC], n. 21986/93, § 97, CEDU 2000-VII; *Giuliani e Gaggio contro Italia* [GC], n. 23458/02, §§ 174 e 177, CEDU 2011 (estratti); e *Boukrourou e altri contro Francia*, n. 30059/15, § 54, 16 novembre 2017).

109. Le eccezioni delineate nel paragrafo 2 indicano che l'Articolo 2 si estende a, ma non si occupa esclusivamente di, l'uccisione intenzionale. Il testo dell'Articolo 2, letto nel suo insieme, dimostra che il paragrafo 2 non definisce principalmente i casi in cui è permesso intenzionalmente uccidere un individuo, ma descrive situazioni in cui è permesso "usare la forza" che può comportare, come esito non intenzionale, la privazione della vita. Qualsiasi uso della forza non deve essere più di quanto "assolutamente necessario" per il raggiungimento di uno degli scopi stabiliti nei sottoparagrafi (a), (b) o (c) (vedi *Semache*, citato sopra, § 66).

110. Alla luce dell'importanza della protezione garantita dall'articolo 2, la Corte deve sottoporre le accuse di violazione di questa disposizione al più attento esame, tenendo conto non solo delle azioni degli agenti sta-

tali ma anche di tutte le circostanze circostanti – inclusi aspetti come il quadro giuridico o normativo pertinente e la pianificazione e il controllo delle azioni esaminate (vedi Makaratzis contro Grecia [GC], n. 50385/99, §§ 57-59, CEDU 2004XI; Tekin e Arslan contro Belgio, n. 37795/13, § 84, 5 settembre 2017; Boukrourou e altri, citati sopra, § 55; e Machalikhashvili e altri contro Georgia, n. 32245/19, § 99, 19 gennaio 2023).

111. Per quanto riguarda in particolare l'uso della forza letale da parte degli agenti di polizia, la Corte ha stabilito che un'azione non regolamentata e arbitraria da parte di agenti statali è incompatibile con il rispetto effettivo dei diritti umani. Ciò significa che, oltre a essere autorizzate dal diritto nazionale, le operazioni di polizia devono essere adeguatamente regolamentate da esso, nell'ambito di un sistema di garanzie adeguate ed efficaci contro arbitrarietà e abuso di forza, e persino contro incidenti evitabili (vedi Makaratzis, citato sopra, § 58, e Tekin e Arslan, citati sopra, § 84).

112. L'articolo 2 della Convenzione impone inoltre allo Stato l'obbligo positivo di formare i propri agenti di polizia in modo da garantire loro un alto livello di competenza e prevenire qualsiasi trattamento contrario a tale disposizione (vedi V contro la Repubblica Ceca, n. 26074/18, § 87, 7 dicembre 2023).

113. La Corte deve essere particolarmente vigile nei casi in cui si presumono violazioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione. Quando ci sono stati procedimenti penali nei tribunali nazionali riguardanti tali accuse, bisogna tenere presente che la responsabilità penale è distinta dalla responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione. La competenza della Corte è limitata a quest'ultimo. La responsabilità ai sensi della Convenzione si basa su disposizioni proprie che devono essere interpretate alla luce dell'oggetto e dello scopo della Convenzione, tenendo conto di eventuali regole o principi rilevanti di diritto internazionale. La responsabilità di uno Stato ai sensi della Convenzione, derivante dagli atti dei suoi organi, agenti e funzionari, non deve essere confusa con le questioni giuridiche interne della responsabilità penale individuale esaminate nei tribunali penali nazionali. La Corte non si occupa di giungere ad alcuna conclusione riguardo alla colpevolezza o innocenza in tale senso (vedi Giuliani e Gaggio, citati sopra, § 182, e Maslova contro Russia, n. 15980/12, § 70, 14 febbraio 2017).

(ii) Applicazione al presente caso

114. Il caso solleva questioni sia in termini di obblighi negativi che positivi ai sensi dell'Articolo 2. La prima riguarda gli obblighi negativi im-

posti allo Stato nel contesto dell'uso della forza da parte degli agenti di polizia contro i parenti dei ricorrenti. Il secondo, che è duplice nel caso in esame, riguarda, da un lato, l'obbligo positivo dello Stato di proteggere la vita istituendo un quadro giuridico e amministrativo adeguato che definisca le circostanze limitate in cui gli agenti delle forze dell'ordine possono utilizzare il tipo di forza in questione e la formazione degli agenti di polizia al fine di prevenire qualsiasi trattamento contrario all'Articolo 2. La Corte affronterà ciascuno di questi aspetti, in relazione ai diversi insiemi di obblighi, a turno.

(a) Uso della forza contro il relativo dei richiedenti

115. La Corte osserva che i richiedenti si sono lamentati dell'uso della forza contro il loro parente per quanto riguarda il suo immobilizzazione e il mantenimento in posizione prona dagli agenti di polizia. Dalle conclusioni dei tribunali nazionali nel contesto del procedimento penale emerge che R.M. fu immobilizzato in posizione prona a terra con l'intenzione di essere ammanettato, e una volta eseguito ciò fu mantenuto in quella posizione per circa venti minuti (vedi paragrafi 8 e 33 sopra). Alla luce di quanto sopra, e osservando che le parti non hanno contestato quegli aspetti della ricostruzione fattuale effettuata dai tribunali nazionali, la Corte considera provata l'uso della forza contestato.

– *Nesso causale tra l'uso della forza e la morte di R.M.*

116. La Corte osserva fin dall'inizio che, come identificato nel procedimento interno sulla base del rapporto di esperti medici, una combinazione di tre fattori ha contribuito alla morte di R.M.: la sua intossicazione acuta da cocaina; la sua immobilizzazione e i tentativi di liberarsi; e la posizione di prone in cui fu tenuto (vedi paragrafi 25, 34, 43 e 53 sopra). Poiché queste ultime conclusioni non sono contestate dalle parti e la Corte non vede motivo di discostarsi, ritiene stabilito che l'uso della forza in questione nel caso attuale, costituito dall'immobilizzazione e dalla tenuta di R.M. in posizione prona, sia stato un fattore che ha contribuito alla sua morte. La Corte è quindi convinta dell'esistenza di un legame causale tra la forza utilizzata e l'esito fatale (si veda e confronta Saoud, citato sopra, § 97; Semache, citato sopra, § 77; e Kalkan contro Danimarca, n. 51781/22, § 121, 27 maggio 2025).

117. Stabilito ciò, la Corte deve quindi verificare se l'uso della forza in questione abbia perseguito almeno uno degli scopi legittimi menzionati al paragrafo 2 dell'Articolo 2 e se fosse solo "assolutamente necessario" per il raggiungimento di tale scopo.

– *Obiettivo legittimo e necessità della forza usata*

118. Per quanto riguarda il primo punto, la Corte osserva la dipendenza del Governo dallo stato di agitazione e pericolosità di R.M., e dalla conseguente necessità di garantire la sicurezza pubblica. Infatti, dal materiale raccolto durante l'indagine e dalle sentenze dei tribunali nazionali emerge che l'immobilizzazione forzata del parente dei ricorrenti cercava di trattenerlo perché la sua agitazione rappresentava un rischio per la propria sicurezza e per quella degli altri (vedi, in particolare, il paragrafo 44 sopra). Poiché la Corte ha già riconosciuto l'obiettivo sopra rientrato in uno degli scopi legittimi ai sensi del sottoparagrafo (a) del paragrafo 2 dell'Articolo 2 della Convenzione (vedi Semache, citato sopra, § 80), procederà con la sua analisi partendo dal presupposto che l'intervento abbia perso uno scopo legittimo, osservando che il Governo ha anche indicato un altro obiettivo rilevante nelle circostanze, cioè per effettuare l'arresto di R.M.

119. Resta da valutare se l'uso della forza in questione possa essere considerato non più che "assolutamente necessario" e proporzionato per raggiungere tale scopo. La Corte ritiene opportuno iniziare la propria analisi sulla base dei seguenti fatti. La sera degli eventi contestati, erano state effettuate diverse chiamate ai servizi di emergenza che segnalavano un uomo visibilmente sconvolto o comunque molto agitato (vedi paragrafo 5 sopra). È stato riportato che R.M. aveva afferrato un tassista per il collo, maltrattato un passante per strada, tentato di fermarsi e salire su veicoli in movimento e danneggiato proprietà (vedi paragrafo 33 sopra). Gli agenti inviati a intervenire sulla scena in risposta alle chiamate di emergenza hanno riferito che R.M. era in evidente stato di disagio e grave agitazione, spingendoli a richiedere assistenza ai servizi medici di emergenza (vedi paragrafo 7 sopra). R.M. si trovava quindi in uno stato riconosciuto di particolare vulnerabilità che richiedeva un alto grado di precauzione nella scelta delle tecniche di arresto "usuali" (vedi T.V. contro Croazia, n. 47909/19, § 58, 11 giugno 2024). La Corte osserva che gli agenti inizialmente si sono avvicinati a lui con le mani alzate sopra la testa e sono stati fatti sforzi di de-escalation, in particolare cercando di instaurare un dialogo con lui e calmarlo verbalmente (vedi paragrafi 33, 35, 45 e 52 sopra). Dal fascicolo del caso è evidente che quei tentativi non ebbero successo, poiché lo stato di estrema agitazione di R.M. persisteva e cercava di sfuggire agli agenti. Quando gli agenti si sono nuovamente avvicinati e hanno cercato di ammanettarlo, R.M. ha offerto resistenza fisica e – intenzionalmente o meno – ha ferito uno degli agenti colpendolo alla testa. Fu a quel punto che gli agenti fecero cadere R.M. a terra, lo immobilizzarono in posizione prona e riuscirono a ammanettarlo.

120. Alla luce di quanto sopra, la Corte accetta che l'immobilizzazione iniziale e forzata di R.M. sul terreno descritto sopra, preceduta da tentativi di de-escalation, possa essere considerata "assolutamente necessaria" per lo scopo espresso nel paragrafo 118 sopra.

121. Tuttavia, la Corte ribadisce che R.M. è stato mantenuto in posizione prona per circa venti minuti dopo essere stato ammanettato, cosa che, secondo la cronologia degli eventi stabilita dai tribunali nazionali e non contestata dalle parti, è avvenuta quasi immediatamente dopo che è stato messo a terra (vedi paragrafi 8 e 33 sopra). La Corte ritiene particolarmente sorprendente che R.M. sia stato mantenuto in tale posizione anche dopo aver smesso di muoversi e parlare, e fosse apparentemente diventato privo di risposta (vedi paragrafi 8, 35, 45 e 52 sopra). Si nota inoltre che erano presenti quattro agenti sulla scena e altri erano stati chiamati come rinforzi. La Corte non è in grado di trovare alcun argomento o prova convincente che possa sostenere la presunta assoluta necessità – nell'interesse della sicurezza – di una tale prolungata restrizione di R.M. sul terreno in una posizione prona, che la Corte ribadisce essere stata stabilita come una delle cause dirette e contributive della sua morte.

122. Resta da valutare la conformità dello Stato ai suoi obblighi positivi.

(β) Obblighi positivi per proteggere la vita dei parenti dei richiedenti
– *Quadro legale e normativo*

123. La Corte accetta, come presentato dal Governo e stabilito dai tribunali nazionali, che secondo la legge italiana – ovvero l'articolo 53 del Codice Penale – l'uso della forza da parte degli agenti di polizia, che deve essere impiegato come ultima istanza, sia soggetto ai principi di necessità e proporzionalità (vedi paragrafi 57 e 58 sopra scritti). Accetta inoltre che vi fossero linee guida, seppur di natura generale, in vigore al momento degli eventi contestati, che prevedevano che l'uso della forza dovesse essere strettamente proporzionale al raggiungimento dello scopo per cui era stata impiegata (vedi paragrafo 61 sopra).

124. Tuttavia, nelle circostanze del caso in questione, dato che l'uso della forza in questione, che ha avuto un impatto causale comprovato sulla morte del parente dei ricorrenti, ha riguardato una tecnica specifica – la posizione in posizione prona – la valutazione della Corte deve considerare se le autorità avessero emesso indicazioni agli agenti delle forze dell'ordine sull'uso di tale tecnica. In questo contesto, la Corte ha già avuto l'opportunità di valutare diverse tecniche che coinvolgono forme di con-

tenzione prona in diversi casi (vedi Saoud; Semache; Tekin e Arslan; e Boukrourou e altri, tutti citati sopra). In precedenza ha considerato che tenere una persona in posizione prona potesse essere pericoloso e pericoloso per la vita poiché, in certe circostanze, può portare all'asfissia posizionale (T.V. contro Croazia, citato sopra, § 55, e V contro la Repubblica Ceca, citato sopra, § 97).

125. Nel recente caso Kalkan contro Danimarca (citato sopra, §§ 105-09) la Corte ha fornito una panoramica di come diversi paesi e istituzioni avessero aggiornato le loro direttive sull'uso della posizione prona e le informazioni di formazione sui rischi associati al suo utilizzo prima di gennaio 2011, data dell'incidente in questione in quel caso.

126. La Corte osserva inoltre che già nel 2003 il CPT ha dichiarato quanto segue riguardo all'espulsione aerea di cittadini stranieri (vedi paragrafo 68 sopra): "Nei casi in cui si riscontra resistenza, il personale di scorta di solito immobilizza completamente il detenuto a terra, a faccia in giù, per poterlo ammanettare. Mantenere un detenuto in tale posizione, in particolare con il personale di scorta che appoggia il peso su varie parti del corpo (pressione sulla gabbia toracica, ginocchia sulla schiena, immobilizzazione del collo) quando la persona interessata si oppone, comporta il rischio di asfissia posizionale. ... il CPT ha chiarito che l'uso della forza e/o dei mezzi di contenzione capaci di causare asfissia posizionale deve essere evitato ogni volta che possibile e che qualsiasi tale uso in circostanze eccezionali deve essere oggetto di linee guida volte a ridurre al minimo i rischi per la salute della persona interessata."

127. Passando ai fatti del caso in esame, la Corte osserva fin dall'inizio il fatto che il Governo si è basato sulla decisione dei tribunali nazionali secondo cui, sebbene R.M. fosse stato tenuto in posizione prona, ciò era avvenuto senza che fosse stata applicata alcuna pressione sulla zona toracica o scapolare (vedi paragrafi 36 e 46 sopra), che – sostenevano – distingueva il caso in esame da quelli in cui la posizione di prono era stata considerata pericolosa per la vita dalla Corte, come Saoud (citato sopra, § 102). Sebbene la Corte prenda nota dell'argomentazione del Governo e concordi che la compressione toracica e scapolare sia stata esclusa, osserva che gli esperti medici non hanno escluso in modo conclusivo che potesse esserci stata una compressione del collo di R.M. (vedi paragrafo 25 sopra). Osserva inoltre che le conclusioni dei tribunali nazionali, basate sulle conclusioni degli esperti medici, indicavano che la posizione prona aveva ridotto la dinamica respiratoria di R.M., contribuendo all'asfissia posizionale anche in assenza di prove di compressione toracica diretta e scapolare (vedi paragrafi 25 e 37 sopra).

128. La Corte prende inoltre atto dell'ulteriore argomentazione del Governo secondo cui tenere R.M. in posizione prona si è rivelato pericoloso per la vita solo in combinazione con altre circostanze, prima di tutto la sua grave intossicazione da droghe. La Corte accetta che sia stata la combinazione dell'intossicazione da cocaina di R.M., la sua resistenza durante i tentativi di immobilizzarlo e il fatto che fosse tenuto in posizione prona che, combinati, ha portato alla sua morte (vedi paragrafi 25, 34, 43 e 53 sopra). Tuttavia, secondo la Corte, queste circostanze non mettono in discussione la proposizione secondo cui l'uso della posizione prona possa rappresentare un rischio per la vita. Al contrario, rafforzano l'idea che tenere un individuo in tale posizione possa comportare rischi particolari – di natura potenzialmente letale – in circostanze particolari, come quando una persona è sotto l'influenza di droghe.

129. In quest'ultimo contesto, la Corte osserva che gli esperti nominati dal pubblico ministero avevano riconosciuto nel loro rapporto del 2014 che, nel tempo, c'era stato un aumento della consapevolezza dei rischi per la salute degli individui che sperimentavano una combinazione di delirio, agitazione psicomotoria ed eccitazione – che divenne nota come “sindrome del delirio eccitato” – attribuibile a fattori come l'intossicazione da droghe, di cui R.M. aveva mostrato sintomi (vedi paragrafi 22 e 23 sopra). Ciò era accompagnato dalla consapevolezza che tali rischi – che potevano portare a conseguenze fatali – potevano essere aggravati dall'uso della forza a fini di immobilizzazione o contenzione, ad esempio quando l'individuo interessato faticava a liberarsi o quando era tenuto in determinate posizioni. Ciò, a sua volta, aveva suscitato una notevole attenzione sulle tecniche di arresto, immobilizzazione e contenzione impiegate dagli agenti delle forze dell'ordine in tali situazioni e, negli anni precedenti al rapporto, aveva portato le associazioni mediche a emettere raccomandazioni per, tra le altre cose, aumentare la consapevolezza tra le forze dell'ordine sulla questione e la conoscenza delle condotte da seguire per prevenire conseguenze fatali (vedi paragrafo 23 sopra).

130. Per quanto riguarda le linee guida secondo cui operavano gli agenti di polizia al momento rilevante, il Governo si è riferito alle linee guida emesse nel 2008 (vedi paragrafo 59 sopra). La sezione del documento su cui il Governo si basava era dedicata alle tecniche di ammanettamento e consentiva l'ammanettamento di una persona a terra in posizione prona nei casi in cui la persona interessata apparisse particolarmente pericolosa o fosse resistente. Forniva istruzioni e illustrazioni su come immobilizzare il soggetto, che prevedevano, tra l'altro, che gli agenti posassero il ginocchio sul collo del soggetto (vedi paragrafo 60 sopra). Tuttavia, il documento non fa alcun riferimento ai potenziali rischi associati al man-

tenimento di una persona in tale posizione, né contiene alcuna indicazione significativa su come minimizzare tali rischi. La Corte osserva inoltre il fatto che i tribunali nazionali si basano sulla testimonianza di un superiore gerarchico degli agenti coinvolti che, durante l'interrogatorio, ha citato la circolare del 2014 come evidenziazione del rischio di asfissia posizionale associata alla posizione prona, che, pur essendo un argomento di conoscenza generale, non era stata inclusa nei precedenti testi normativi (vedi paragrafo 36 sopra).

131. La Corte considera inoltre che l'emissione di una circolare specifica nel 2014 possa essere vista come una consapevolezza da parte delle autorità di polizia stesse che le persone in uno stato di agitazione fisica e mentale causate, tra le altre cose, dal consumo di droghe, erano a maggior rischio di conseguenze negative per la salute in relazione all'uso della forza per trattenerle o contenerle, inclusi tramite la posizione prona, e la conseguente necessità di fornire istruzioni ai propri ufficiali a riguardo (vedi paragrafi 62 e 64 sopra). La Corte di Cassazione ha ritenuto che l'emissione della circolare del 2014 specificamente su questo tema dimostrava chiaramente che era necessario garantire che gli agenti comprendessero i possibili rischi quando si trovavano di fronte a individui in tale stato, sia per gli stessi agenti sia per la salute e la sicurezza dell'individuo interessato, e della necessità di minimizzare tali rischi (vedi paragrafi 54 e 56 sopra).

132. Sebbene possa essere messo in dubbio se tale circolare possa essere vista come una fornitura di istruzioni sufficientemente chiare e dettagliate sugli agenti sull'uso della posizione prona quando immobilizzano individui, almeno riconosceva che potrebbero esserci rischi associati all'uso di essa, e ne ordinava di evitare e limitare se possibile. Anche se in termini molto generali. Detto ciò, come si può vedere dalle decisioni interne, quella circolare non poteva essere considerata in vigore al momento della morte di R.M. (vedi paragrafi 36 e 54 sopra).

133. Alla luce di quanto sopra, la Corte non può che concludere che le linee guida in vigore al momento rilevante, nella misura in cui fossero costituite dai documenti su cui il Governo si basava, non fornivano istruzioni chiare e adeguate su come mettere gli individui in posizione di posizione prona, con l'obiettivo di ridurre al minimo i rischi per la salute e la vita della persona interessata.

134. Infine, la Corte è anche consapevole del fatto che la circolare del 2014 è stata sostituita da un'altra circolare nel 2016 (vedi paragrafo 66 sopra), che a sua volta è stata sostituita nel 2019 da un nuovo documento

(vedi paragrafo 67 sopra). Pur non potendo essere temporalmente rilevanti per gli eventi contestati e quindi al di fuori dell'ambito della sua valutazione diretta, la Corte non può fare a meno di esprimere preoccupazione per il fatto che i riferimenti a possibili rischi per la salute associati a lotte prolungate e immobilizzazioni prolungate, in particolare quando i soggetti sono posti a terra in posizione prona, e sulla necessità di mitigare tali rischi, con istruzioni conseguenti, sono state omesse dalle circolari del 2016 e del 2019, lasciando aperta la questione, almeno sulla base del materiale in possesso della Corte, se e in che modo tali questioni siano state considerate nei materiali orientativi dopo l'abrogazione della circolare del 2014.

– Formazione degli agenti delle forze dell'ordine

135. L'istituzione delle linee guida, come affrontato nei paragrafi precedenti, è strettamente legata alla corretta formazione degli agenti delle forze dell'ordine. La Corte osserva a tal proposito le dichiarazioni al processo del superiore gerarchico degli ufficiali secondo cui i rischi associati alla posizione prona non erano oggetto di una formazione specifica (vedi paragrafo 36 sopra). Inoltre, al momento rilevante, non era stata tenuta alcuna formazione riguardo alla circolare del 2014 (*ibid.*).

136. Il Governo ha sostenuto che gli agenti coinvolti nell'incidente al centro del presente caso avevano ricevuto una formazione generale tra il 1990 e il 2000, apparentemente con alcune variazioni (vedi paragrafo 107 sopra). Tuttavia, la Corte non può avere un'idea del contenuto di tale formazione perché non è stata presentata alcuna documentazione di supporto pertinente. Il Governo ha anche menzionato quella che sembra essere una formazione generale sui diritti umani per gli agenti delle forze dell'ordine, introdotta nel 2013. Tuttavia, non è chiaro se gli agenti coinvolti negli eventi contestati abbiano ricevuto tale addestramento. Per il resto, il Governo ha fatto riferimento all'introduzione – nel 2015, e quindi a seguito degli eventi in questione – di un corso di formazione di quattro giorni sugli “interventi operativi” per tutte le squadre di comando dei carabinieri, che includeva un modulo sull'interazione con soggetti che sperimentano agitazione psicofisica.

137. In considerazione di quanto sopra, la Corte non è convinta che, al momento rilevante, le autorità statali abbiano adeguatamente adempiuto al loro obbligo positivo di formare i propri agenti di polizia in modo tale da garantire che possedessero il livello di competenza richiesto nell'impiego di tecniche di immobilizzazione, come la posizione prona, che potessero rappresentare una minaccia per la vita.

(γ) *Conclusioni*

138. In considerazione di quanto sopra, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 2 della Convenzione nel suo aspetto sostanziale. 139. La Corte ribadisce che non segue dalla sua constatazione di violazione per quanto sopra che intenda esprimere un'opinione su qualsiasi responsabilità penale da parte degli individui coinvolti, né in alcun modo mettere in discussione le decisioni dei tribunali nazionali in tale senso (vedi, *mutatis mutandis*, Tekin e Arslan, citati sopra, § 109, e Giuliani e Gaggio, citati sopra, § 175). 140. Tenendo conto delle risoluzioni sopra riportate, la Corte non ritiene necessario affrontare le altre accuse dei richiedenti relative al monitoraggio delle condizioni di R.M. e all'erogazione di assistenza medica.

2. *Parte procedurale dell'articolo 2 della Convenzione*

(a) **Le argomentazioni delle parti**

(*omissis*)

(b) **La valutazione della Corte**

(i) *Principi generali*

152. I principi generali rilevanti sono stati riassunti nel caso Armani Da Silva contro il Regno Unito ([GC], n. 5878/08, §§ 229-39, 30 marzo 2016). 153. Per quanto riguarda il requisito di indipendenza, in un'indagine su una morte di cui agenti o autorità statali sarebbero responsabili, è necessario che le persone responsabili dell'indagine siano indipendenti da quelle implicate negli eventi. Ciò significa non solo una mancanza di connessione gerarchica o istituzionale, ma anche un'indipendenza pratica (vedi Mustafa Tunç e Fecire Tunç contro la Turchia [GC], n. 24014/05, § 177, 14 aprile 2015). Ciò che è in gioco qui è nient'altro che la fiducia pubblica nel monopolio dello Stato sull'uso della forza (vedi Hugh Jordan contro il Regno Unito, n. 24746/94, § 106, 4 maggio 2001; Ramsahai e altri contro i Paesi Bassi [GC], n. 52391/99, § 325, CEDU 2007-II; e Kolevi contro Bulgaria, n. 1108/02, § 193, 5 novembre 2009).

(ii) *Applicazione al presente caso*

154. La Corte osserva inizialmente che alcuni degli agenti di polizia direttamente coinvolti negli eventi contestati hanno effettuato le prime fasi investigative, in particolare raccogliendo dichiarazioni da testimoni nella stessa notte degli eventi (vedi paragrafi 13 e 15 sopra). A questo proposito, i richiedenti hanno dato particolare importanza al fatto che gli agenti V.C. e A.D. avevano intervistato il volontario della Croce Rossa

C.M. immediatamente dopo gli eventi e nel pronto soccorso dove era stato portato R.M. Fu stabilito nel procedimento interno che V.C. e A.D. avevano intrapreso tali misure “di propria iniziativa” (vedi paragrafo 38 sopra). Inoltre, dalla decisione interna emerge che il comportamento in questione non possa essere considerato come rivelatore di irregolarità o illegalità (vedi paragrafo 38 sopra). La Corte osserva che, secondo i documenti presenti in archivio, il procuratore è stato avvisato più o meno nello stesso momento in cui veniva presa la dichiarazione di C.M. e, come dichiarato anche dal Governo, aveva preso una decisione su chi dovessero essere affidati i primi atti investigativi sugli eventi (vedi paragrafo 14 sopra).

155. La Corte riconosce la particolare importanza di quella volontaria della Croce Rossa come testimone oculare, dato che era stata in stretta vicinanza con R.M. e gli agenti per una parte significativa dell'incidente contestato, e aveva avuto l'opportunità di interagire direttamente e osservare il comportamento degli agenti. La Corte non può non sottolineare che la testimonianza dei primi intervenuti ha avuto un ruolo di rilievo nel ragionamento della Corte di Cassazione che ha portato all'assoluzione degli ufficiali (vedi paragrafo 55 sopra). La Corte non può speculare se C.M. avrebbe rilasciato dichiarazioni diverse se non fosse stata intervistata dagli agenti V.C. e A.D., e quale impatto una testimonianza diversa avrebbe potuto avere sul procedimento, che era ciò che i richiedenti sembravano suggerire, per non parlare dell'esito finale del procedimento. La Corte riconosce inoltre l'argomentazione del Governo, supportata dalle conclusioni dei tribunali nazionali, secondo cui non vi erano prove che gli agenti abbiano costretto quel testimone – o il secondo, intervistato dal Capitano C. e dall'Agente S.C. – a fornire le loro dichiarazioni in un certo modo, né che abbiano esercitato alcuna pressione diretta sui testimoni. Detto ciò, la Corte non può che essere consapevole del reale rischio di influenza indiretta o pressione derivante dal semplice fatto che un testimone di un incidente che coinvolge agenti delle forze dell'ordine debba fornire una dichiarazione su quell'incidente proprio a quegli agenti. La Corte riconosce inoltre il ruolo cruciale dei primi passi investigativi nel definire il corso dell'indagine. In questo contesto, riconosce l'importanza delle prime interviste con testimoni oculari condotte immediatamente dopo gli eventi e l'influenza che queste possono avere sull'accertamento dei fatti.

156. La Corte ha precedentemente stabilito che, in determinate circostanze, richiedere agli agenti presenti sulla scena di rimanere passivi fino all'arrivo di investigatori indipendenti può comportare la perdita o la distruzione di prove importanti (vedi Alikaj e altri contro Italia, n. 47357/08, § 104, 29 marzo 2011). Le argomentazioni del Governo a ri-

guardo si basavano sulla presunta necessità che gli agenti si adoperassero immediatamente per trovare il fornitore di farmaci di R.M., sospettando che la sua morte potesse essere dovuta a un'overdose, e sulla decisione del tribunale di primo grado, nel contesto della ricerca di prove in luoghi frequentati da R.M., che la loro inazione avrebbe potuto essere sanzionata per omissione di atti ufficiali. La Corte non è convinta della rilevanza delle circostanze sopra menzionate, in particolare per quanto riguarda l'intervista del volontario della Croce Rossa. La Corte non individua nemmeno altre circostanze che, nel caso attuale, avrebbero richiesto agli agenti coinvolti di intervenire immediatamente, in particolare riguardo alla necessità di raccogliere dichiarazioni sulle circostanze dell'incidente da testimoni oculari, una volta identificati questi ultimi e la scena assicurata (vedi, *mutatis mutandis*, Alikaj, citato sopra, § 104; Ramsahai e altri, citati sopra, § 338; e Mižigárová contro la Slovacchia, n. 74832/01, § 99, 14 dicembre 2010). 157. La Corte ritiene che gli elementi sopra riportati rivelano carenze in termini di conformità dell'indagine al requisito di indipendenza, portando alla conclusione che vi sia stata una violazione del ramo procedurale dell'articolo 2 della Convenzione a questo proposito.

158. Avendo espresso questa constatazione, la Corte non ritiene necessario esaminare le altre carenze dell'indagine sostenute dai ricorrenti.

II. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

159. I ricorrenti si lamentarono che l'immobilizzazione di R.M., che si trovava in uno stato vulnerabile, aveva causato la sua morte per asfissia, causando così dolore e sofferenza estremi e con una violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Secondo la stessa disposizione, si lamentarono che quando R.M. era a terra uno degli agenti lo avesse deliberatamente calcciato. Si lamentarono inoltre che l'indagine su quest'ultimo aspetto dei presunti maltrattamenti non fosse stata efficace. L'articolo 3 recita quanto segue: "Nessuno sarà sottoposto a torture o a trattamenti o punizioni disumani o gradanti." 160. Dopo aver esaminato i fatti del caso, le argomentazioni delle parti e le sue conclusioni ai sensi dell'articolo 2 sopra citato, la Corte ritiene di aver affrontato le principali questioni giuridiche sollevate dal caso e che non è necessario esaminare l'ammissibilità e il merito dei ricorrenti rimanenti.

III. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

161. L'articolo 41 della Convenzione prevede: "Se la Corte ritiene che vi sia stata una violazione della Convenzione o dei Protocolli ad essa, e se il diritto interno dell'Alta Parte Contraente interessata consente solo

una parziale riparazione, la Corte dovrà, se necessario, concedere una giusta soddisfazione alla parte lesa.”

A. Danni

(*omissis*)

B. Costi e spese

(*omissis*)

PER QUESTE RAGIONI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ

1. *Dichiara* inammissibili i reclami presentati dai richiedenti n. 5, 9 e 10 come *ratione personae* incompatibili con le disposizioni della Convenzione;

2. *Dichiara* ammissibili i reclami presentati dai richiedenti n. 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 8 ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione;

3. *Stabilisce* che vi è stata una violazione dell'articolo 2 della Convenzione nel suo aspetto sostanziale;

4. *Stabilisce* che vi sia stata una violazione dell'articolo 2 della Convenzione nel suo aspetto procedurale;

5. *Stabilisce* che non è necessario esaminare l'ammissibilità e il merito del ricorso ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione;

6. *Stabilisce* (a) che lo Stato resistente deve pagare ai richiedenti, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventa definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, i seguenti importi: (i) in materia di danni non pecuniari, i seguenti importi più qualsiasi tassa che possa essere applicabile: – 50.000 EUR (cinquantamila euro) ai richiedenti n. 1 e 3 congiuntamente; – 50.000 EUR (cinquantamila euro) congiuntamente ai richiedenti n. 2 e 7; – 20.000 EUR (ventimila euro) al richiedente n. 6; – EUR 10.000 (diecimila euro) al richiedente n. 4; – EUR 10.000 (diecimila euro) al richiedente n. 8. (ii) per quanto riguarda costi e spese, 40.000 EUR (quarantamila euro), congiuntamente ai richiedenti più qualsiasi tassa che possa essere loro addebitata; (b) che dalla scadenza dei tre mesi sopra menzionati fino al regolamento degli interessi semplici saranno dovuti sugli importi sopra indicati a un tasso pari al tasso marginale di prestito della Banca Centrale Europea durante il periodo di insolvenza più tre punti percentuali;

7. *Respinge* il resto della richiesta dei richiedenti per giusta soddisfazione.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 15 gennaio 2026, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

(*omissis*)

Traduzione dall'inglese non ufficiale.

Il testo in lingua originale è riportato in <https://internazionale.camera.it/osservatorio-sentenze-cedu/sentenze>, e nella traduzione del Ministero della Giustizia - Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, in [www.giustizia.it/giustizia>page>it>sentenze_cedu](http://www.giustizia.it/giustizia/page>it>sentenze_cedu).

(1) La Corte conferma la propria giurisprudenza in materia, ampiamente citata in motivazione.

In particolare, per quanto riguarda l'affidamento delle indagini giudiziarie allo stesso Corpo di Polizia cui appartengono gli agenti indagati, si rinvia al precedente in termini costituito dalla sentenza Cedu 29 novembre 2011, Alikaj, pronunciata contro l'Italia.

(2) La vicenda ha avuto qualche eco sulla stampa ed ha costituito oggetto di interrogazione a risposta immediata in Senato (3-02396) dove il Ministro della Giustizia ha ribadito piena fiducia nell'imparzialità di tutti i Corpi di Polizia (seduta del 12 febbraio 2026).

Per una sintesi, v. G. MILIZIA, *Caso Magherini, Italia condannata: illecita l'immobilizzazione a terra*, in www.altalex.com; G.G. FAZZARI, *Magherini e la condanna dell'Italia dalla Corte EDU: il diritto alla vita*, in www.giurisprudenzaevolutiva.eu 2026.

In dottrina, sul tema in generale, v. E. AMODIO, E.M. CATALANO, *Per la rimessione delle indagini sui reati della Polizia giudiziaria*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 15 Aprile 2019.

* * *

Corte Suprema di Cassazione, Sez. Unite civili, ordinanza 31 marzo 2026, n. 7907; Pres. S. Mogini, Rel. Di Paolantonio, P.G. Fresa (concl. conf.); Min. Interno (Avv. Gen. Stato) c. C. T. (avv. F. Mugnai) + 2 (Regolamento di giurisdizione)

Responsabilità civile – Polizia di Stato – Infortunio sul lavoro – Domanda risarcitorio per responsabilità contrattuale – Giurisdizione del Giudice amministrativo (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 3, 63; c.p.a., art. 7, 133; cod. civ., art. 2087; d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 18)

La domanda di risarcimento danni per inadempimento contrattuale, promossa da un appartenente alla Polizia di Stato contro la Pubblica Amministrazione a seguito di un incidente sul lavoro, rientra nella giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo. (1)

(omissis)

FATTI DI CAUSA

C.T., vice ispettore della Polizia di Stato in servizio presso la Questura di – *omissis* –, ha adito il Tribunale di – *omissis* –, in funzione di Giudice del Lavoro, chiedendo la condanna del Ministero dell'Interno e del dott. – *omissis* –, all'epoca dei fatti Questore di – *omissis* –, al risarcimento dei danni subiti a seguito dell'infortunio occorsogli in data 9 aprile 2023 sul luogo di lavoro. A sostegno della domanda ha dedotto che alle ore 9,15 del giorno indicato, mentre si accingeva a raggiungere la sala operativa della Questura, era caduto rovinosamente a terra, riportando un trauma contusivo alla spalla destra. Ha precisato che la caduta era stata causata dalla non prevedibile presenza sul pavimento di un cavo elettrico, provvisoriamente collocato dagli operatori del reparto volo di Firenze per consentire il collegamento video dell'elicottero con la sala operativa e per assicurare la ripresa di un evento calcistico in programma per il giorno successivo.

Quanto alla responsabilità ed alla fondatezza della domanda, ha invocato le disposizioni dettate dal d.lgs. n. 81 del 2008, che impongono al datore di lavoro la previa valutazione dei rischi per la sicurezza dei lavoratori e l'adozione di misure idonee a prevenire gli infortuni sul lavoro. Ha precisato che della momentanea collocazione del cavo lungo la via di accesso nel luogo di lavoro doveva essere informato il rappresentante per la sicurezza. Ha aggiunto che l'ostacolo, estraneo al contesto lavorativo quotidiano, doveva essere adeguatamente segnalato, nel rispetto delle misure imposte dall'allegato XXVIII del citato d.lgs. Ha rilevato, infine, che non poteva essere messa in dubbio l'esclusiva responsabilità del datore di lavoro, il quale aveva violato l'art. 2087 c.c. e la disciplina specifica in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, omettendo di adottare tutte le misure protettive necessarie e di vigilare sulla loro corretta attuazione.

(*omissis*)

RAGIONI DELLA DECISIONE

Il Ministero dell'Interno, nel chiedere che la giurisdizione venga regolata con l'attribuzione della stessa al giudice amministrativo, richiama gli artt. 3 e 63, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 nonché gli artt. 133, comma 1, lett. *i*) e 7, comma 5, del c.p.a. e rileva che in relazione ai rapporti di impiego pubblico non contrattualizzato il giudice amministrativo conosce a fini risarcitori anche delle controversie nelle quali vengano in rilievo diritti soggettivi. Aggiunge che la giurisdizione del giudice ordinario è in questo caso del tutto residuale ed è limitata all'ipotesi dell'azione di responsabilità extracontrattuale, che non è quella esperita dal Torrisi che ha agito in giudizio facendo valere l'inadempimento dell'amministrazione datrice agli obblighi scaturenti dal rapporto di lavoro.

Ritengono le Sezioni Unite che la controversia oggetto di regolamento rientri nella giurisdizione del giudice amministrativo.

L'art. 63, comma 4, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 è chiaro nel devolvere alla giurisdizione del giudice amministrativo «in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 3, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi» e con altrettanta chiarezza l'art. 3 dello stesso decreto legislativo, richiamato nella disposizione, esclude dalla contrattualizzazione «il personale militare e delle Forze di Polizia di Stato».

Analogamente l'art. 133 lett. i) d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104 riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico, ossia del personale di cui al citato art. 3 d.lgs. n. 165/2001.

2.1. In relazione ai rapporti di impiego non contrattualizzati, dunque, anche le controversie inerenti ai diritti patrimoniali, così come quelle nelle quali si fa valere a fini risarcitori un inadempimento delle obbligazioni che trovano titolo nel rapporto, sono sottratte alla giurisdizione del giudice ordinario e non assume alcun rilievo, ai fini del riparto di giurisdizione, la distinzione fra controversie relative ad atti autoritativi, attinenti alla costituzione, modificazione o estinzione del rapporto d'ufficio, e controversie inerenti ad atti o comportamenti paritetici, attinenti all'adempimento delle obbligazioni derivanti dal rapporto di servizio (distinzione che rileva unicamente nell'ambito della giurisdizione esclusiva per distinguere legittimità e merito ai fini della individuazione degli atti che devono essere tempestivamente impugnati per evitarne il consolidamento).

In tal senso queste Sezioni Unite da tempo si sono espresse, con specifico riferimento al personale militare e della Polizia di Stato, evidenziando che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo attrae tutte le controversie fondate sul rapporto, ivi comprese quelle risarcitorie, con la sola eccezione delle azioni di responsabilità extracontrattuale (cfr. fra le tante Cass. S.U. 26 ottobre 2025 n. 28359; Cass. S.U. 18 ottobre 2023 n. 29009; Cass. S.U. 30 giugno 2022 n. 20852; Cass. S.U. 12 aprile 2022 n. 11772).

2.2. In questo contesto si inserisce l'orientamento, egualmente consolidato nella giurisprudenza delle Sezioni Unite, secondo cui in ordine alla domanda di risarcimento danni per la lesione dell'integrità psico-fisica proposta da un pubblico dipendente in regime di diritto pubblico è strettamente connessa alla determinazione del *petitum* sostanziale giacché, se è fatta valere la responsabilità contrattuale dell'ente datore di lavoro, la cognizione della domanda rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice

amministrativo, mentre se è stata dedotta la responsabilità extracontrattuale, la giurisdizione spetta al giudice ordinario. Al fine di accertare la natura dell'azione proposta occorre avere riguardo ai tratti propri dell'illecito, sicché l'azione va qualificata extracontrattuale ove si sia in presenza di una condotta dell'amministrazione la cui idoneità lesiva possa esplicarsi indifferentemente nei confronti della generalità dei cittadini come nei confronti dei propri dipendenti, costituendo in tal caso il rapporto di lavoro mera occasione dell'evento dannoso; viceversa, qualora la condotta medesima si presenti con caratteri tali da escluderne qualsiasi incidenza nella sfera giuridica di soggetti ad essa non legati da rapporto di impiego, la natura contrattuale della responsabilità non può essere revocata in dubbio, poiché l'ingiustizia del danno non è configurabile se non come conseguenza della violazione delle obbligazioni che dal rapporto scaturiscono (Cass. S.U. 18 ottobre 2023 n. 29009 che richiama Cass. S.U. 15 febbraio 2022 n. 4872; Cass. S.U. 21 dicembre 2018 n. 33211; Cass. S.U. 15 novembre 2016 n. 23228; Cass. S.U. 5 maggio 2014 n. 9573).

2.3. Calando nella fattispecie i richiamati principi, ai quali occorre dare continuità, si perviene all'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo perché a fondamento della domanda risarcitoria proposta il ricorrente ha posto la violazione, oltre che dell'art. 2087 c.c., di specifici obblighi di protezione posti a carico del datore di lavoro, pubblico e privato, dal d.lgs. n. 81/2008, sicché l'azione non può che essere qualificata di natura contrattuale. Si aggiunga che la condotta produttiva di danno, ossia l'avere collocato un cavo elettrico nel corridoio di accesso alla Centrale Operativa della Questura di – *omissis* –, attiene specificamente ai requisiti di sicurezza del luogo di lavoro e delle vie di circolazione interne allo stesso sicché la stessa presenta caratteri tali da escluderne qualsiasi incidenza nella sfera giuridica di soggetti non legati all'amministrazione da rapporto d'impiego o che non abbiano un titolo qualificato per accedere al luogo in questione.

2.4. Deve, pertanto, essere dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo, dinanzi al quale vanno rimesse le parti anche per il regolamento delle spese del giudizio di cassazione.

(*omissis*)

(1) Giurisprudenza consolidata, cfr.: Cass., S.U. civ., 18 ottobre 2023, n. 29009; *id.*, 15 febbraio 2022, n. 4872; *id.*, 21 dicembre 2018, n. 33211; *id.*, 15 novembre 2016, n. 23228; *id.*, 5 maggio 2014, n. 9573, richiamate in motivazione.

Corte Suprema di Cassazione. Sez. 1 pen., ordinanza 21 ottobre 2025, in GU n. 52 del 24.12.2025; Pres. De Marzo, Est. Toriello, P.G.mil. Ufilugelli (concl. diff.); M. G.

Reato militare – Aeronautica Militare – Diffamazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione della pena pecuniaria in alternativa alla pena detentiva – Rimessione alla Corte costituzionale – Prospettata violazione del principio della libertà di espressione e dello spirito democratico cui si informa l'ordinamento delle forze armate (Cost., art. 21, 52, 117; C.p.m.p., art. 227; CEDU, art. 10)

Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 227, primo e secondo comma, del codice penale militare di pace, in riferimento agli articoli 21, 52 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione Cedu, nella parte in cui in cui non prevede la pena pecuniaria, in alternativa alla pena detentiva. (1)

(omissis)

La contestazione afferisce al seguente comunicato, pubblicato dal M. su due profili a lui riconducibili e sul sito – *omissis* –, a seguito del decesso di un militare dell'Aeronautica: «Un fuciliere dell'Aeronautica Militare Italiana () in servizio presso il Comando di () si toglie la vita in circostanze ancora da chiarire. Le indagini condotte dai carabinieri della locale stazione conducono ad un vicolo cieco, nessuna dichiarazione ancora rilasciata dall'Arma Azzurra, nessun commento da parte dei colleghi del militare. Una STRAGE SILENZIOSA che miete vittime ogni giorno, una strage che ad oggi conta un centinaio di suicidi tra le schiere delle forze armate e di polizia in Italia, dato unico in Europa. In quanto sindacalista e giornalista militare, in difesa dei diritti del personale in divisa, non ho mai smesso di sperare che gli organi di vertice trovassero il coraggio di aprire un tavolo tecnico, finalizzato allo studio e alla risoluzione di tale fenomeno....»
(omissis)

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace sia rilevante e non manifestamente infondata.

2. Il quadro normativo di riferimento. La diffamazione militare è disciplinata, quanto all'individuazione della fattispecie e delle conseguenze sanzionatorie, dall'art. 227 del codice penale militare di pace di cui al r.d.

20 febbraio 1941, n. 303, e si articola in tre commi così formulati: “ Il militare, che, fuori dei casi indicati nell’articolo precedente, comunicando con più persone, offende la reputazione di altro militare, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con la reclusione militare fino a sei mesi. Se l’offesa consiste nell’attribuzione di un fatto determinato, o è recata per mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione militare da sei mesi a tre anni. Se l’offesa è recata a un corpo militare, ovvero a un ente amministrativo o giudiziario militare, le pene sono aumentate.”

(*omissis*)

4. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

4.1. Con riguardo al delitto di diffamazione previsto dal codice penale, Corte costituzionale, sent. n. 150 del 2021, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 e dell’art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223, ha rilevato che la prima previsione – richiamata poi dall’art. 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990, nel caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell’attribuzione di un fatto determinato – risultava incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall’art. 21 Cost. quanto dall’art. 10 Cedu, proprio per l’indefettibilità dell’applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano – o non possano essere considerate almeno equivalenti – circostanze attenuanti.

(*omissis*)

Questa Corte è ben consapevole che Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2017, occupandosi della permanente criminalizzazione dell’ingiuria militare, ai sensi dell’art. 226 codice penale militare di pace, ha osservato che «Continuare a punire penalmente l’ingiuria tra militari, pur per fatti ingiuriosi non riconducibili al servizio e alla disciplina militari, come definiti nell’art. 199 cod. pen. mil. pace, risponde infatti, oltre che all’esigenza di tutela delle persone in quanto tali, anche all’obiettivo di tutelare il rapporto di disciplina inteso come insieme di regole di comportamento, la cui osservanza è strumentale alla coesione delle Forze armate e, dunque, ad esigenze di funzionalità delle stesse. Peraltro, come mostrano anche le fattispecie per cui è giudizio nei processi *a quibus*, la civile convivenza tra militari, soprattutto (ma non solo) nei luoghi militari, costituisce un presupposto essenziale per la ricordata coesione delle Forze armate».

(*omissis*)

E, tuttavia, due considerazioni appaiono rilevanti. Per un verso, nel caso del presente procedimento, il tema non è quello della penale rilevanza del fatto diffamatorio – ciò che consente di fare salva l'esigenza di approntare una sanzione pubblicistica del massimo livello per fatti lesivi della reputazione nel contesto ordinamentale militare – ma della proporzionalità, rispetto ai valori in gioco, quali sopra indicati, dell'esclusiva pena detentiva. Per altro verso, deve essere sottolineato – come ricorda la recente Corte costituzionale, sentenza n. 127 del 2025 – che il legislatore, a seguito della sentenza n. 120 del 2018 della stessa Corte costituzionale, ha dato compiuta regolamentazione all'attività sindacale prima nella legge n. 28 aprile 2022, n. 46 e poi nel decreto legislativo 24 novembre 2023, n. 192.

(*omissis*)

Tale mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale potrebbe rendere ragionevolmente più ampio lo spettro applicativo dell'art. 410 codice penale militare di pace, in forza del quale le sentenze di condanna a pene pecuniarie, pronunciate dai tribunali militari in applicazione del codice penale o di leggi speciali, sono eseguite a norma del codice di procedura penale, in quanto la legge penale militare non disponga altrimenti.

(*omissis*)

In ogni caso, riprendendo lo spunto iniziale, come di recente sottolineato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 128 del 2024 (par. 3 del Considerato in diritto), una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a “rime obbligate” per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sent. n. 6 del 2024, che cita la sentenza n. 62 del 2022; nello stesso senso, Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2023). La medesima Corte costituzionale, sentenza n. 128 del 2024 ha concluso che è pertanto «sufficiente “la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni ‘costituzionalmente adeguate’, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 12 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)” (sentenza n. 95 del 2022), mentre “l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure” (sentenza n. 48 del 2021)»¹, spettando alla stessa Corte, «ove ritenga fondate le questioni, “di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del

petitum dell'ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati, stante anche che <l'assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate> non compromette l'ammissibilità delle questioni stesse (*ex plurimis*, sentenza n. 59 del 2021) quando sia rinvenibile nell'ordinamento una soluzione adeguata al parametro di riferimento" (sentenza n. 221 del 2023)».

Per questa ragione, il dispositivo denuncia il dubbio di legittimità dell'art. 227, primo e secondo comma, codice penale militare di pace, nei termini generali della carenza di previsione di pena pecuniaria, alternativa alla pena detentiva della reclusione militare.

(*omissis*)

(1) Pubblichiamo alcune parti significative della lunga e articolata ordinanza, con cui la Corte di Cassazione ha rimesso la questione della legittimità costituzionale dell'art. 227 c.p.m.p. alla Corte costituzionale (Reg. ord. n. 244 del 2025). La questione è stata discussa all'udienza del 10 giugno 2026 e si è in attesa del deposito della decisione, che sarà pubblicata nel prossimo numero di questa *Rivista*. Sull'argomento, si vedano l'articolo di A. Gentiloni Silveri, in questa *Rivista*, 2025/2, parte I, p. 111, nonché quello di S. Foà, citato in questo numero, parte V.

PARTE QUINTA

LEGISLAZIONE - CRONACHE - BIBLIOGRAFIA

LEGISLAZIONE RECENTE

D.m. Difesa 11 novembre 2025, n. 223, Regolamento recante individuazione delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e degli altri segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, in uso esclusivo al Ministero della difesa, ai sensi dell'articolo 300, comma 4, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (GU n. 40 del 18.2.2026 - S.O. n. 7) - Entrata in vigore: 5.3.2026

L. 1° dicembre 2025, n. 179, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2025, n. 146, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso regolare di lavoratori e cittadini stranieri, nonché di gestione del fenomeno migratorio. (GU n. 279 del 1.12.2025)

Decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 201, Disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, per il rinnovo dei permessi di soggiorno in possesso di cittadini ucraini, nonché per la sicurezza dei giornalisti freelance (GU n. 302 del 31.12.2025) convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2026, n. 27 (GU n. 49 del 28.2.2026)

L. 7 gennaio 2026, n. 1, Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale (GU n. 4 del 7.1.2026)

Decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immi-

grazione e protezione internazionale (GU n. 45 del 24.2.2026) convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2026, n. 54 (GU n. 95 del 25.4.2026)

D.lgs. 2 aprile 2026, n. 58, Disposizioni in materia di revisione dello strumento militare nazionale in attuazione dell'art. 2, co. 1, della legge 28 novembre 2023, n. 201 (GU n. 96 del 27.4.2026)

Decreto-legge 24 aprile 2026, n. 55, recante disposizioni urgenti in materia di rimpatri volontari assistiti, (GU n. 95 del 25.4.2026), convertito dalla legge 19 giugno 2026, n. 103 (GU n. 141 del 20.6.2026)

D.m. Difesa, 29 maggio 2026, M_D AB05933 REG2026 0252795 29.5.2026, Accesso alla documentazione matricolare del personale militare delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri.

Circolare Min. Interno – Dip. P.S., 16 giugno 2026, Pos. 750/UffVII/N43, Procedimento per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio – Adunanza plenaria del Comitato di Verifica per le cause di servizio del 4 febbraio 2026: richieste di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di lesioni e/o infermità e/o decesso conseguenti ad infortunio *in itinere* e ad infortunio in servizio.

LAVORI PARLAMENTARI

A.C. 2778 Governo “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati Arabi Uniti di cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 24 febbraio 2025”.

A.S. 1823 Centinaio, Romeo e altri “Modifiche all’articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, in materia di divieto dell’uso di indumenti o altri oggetti che impediscano l’identificazione nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, nonché introduzione dell’articolo 612-ter.1 del codice penale e modifiche agli articoli 6 e 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il delitto di costrizione all’occultamento del volto”.

A.S. 1869 Governo “Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l’attuazione del Patto dell’Unione europea sulla migrazione e l’asilo del 14 maggio 2024”.

BIBLIOGRAFIA RECENTE

Volumi:

G. MELIS, *Le Istituzioni della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2026.

F. BASSETTA, M.T. POLI, V. POLI, *Compendio di Diritto penale militare*, La Tribuna, Milano, 2026.

F. BASSETTA, E. BOURSIER NIUTTA, *La sospensione dall'impiego o dal servizio del personale delle Forze Armate e di Polizia*, Giappichelli, Torino, 2026.

S. GUIDA, *Le ragioni della guerra*, Gribaudo, Milano, 2026.

M. MARSILI, *Dal campo di battaglia al Metaverso. La nuova frontiera delle operazioni militari*, libreriauniversitaria.it, 2025.

L. DESIATA, *Para bellum*, Luiss University Press, Roma, 2025.

Articoli e saggi:

S. FOÀ, *Alla Corte costituzionale la responsabilità amministrativo contabile ridimensionata. Il nuovo rapporto tra poteri dello Stato e l'annichilimento della funzione giurisdizionale*, in *Giustizia insieme*, 3 giugno 2026.

G. NAPOLI, *Diffamazione militare e automatismo detentivo: profili di illegittimità costituzionale dell'art. 227 c.p.m.p. alla luce della sentenza n. 127/2025 della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2025, n. 3, p. 1156.

V. TENORE, *Riflessioni sulla tipizzazione o tipicità affievolita degli illeciti disciplinari... dopo la legge Foti n. 1/2026*, in *Riv. Corte dei conti*, 2025, n. 6, p. 23.

EVENTI

Messaggio del Presidente Mattarella alle Forze Armate in occasione del 80° anniversario della Repubblica Italiana

Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione della Festa della Repubblica, ha inviato al Capo di Stato Maggiore della Difesa, Luciano Portolano, il seguente messaggio:

Non celebriamo oggi solamente una ricorrenza storica, ma un momento di alto significato che rinnova l'impegno collettivo all'affermazione, alla tutela e alla piena attuazione dei valori che costituiscono il fulcro della nostra Costituzione, "casa comune" che garantisce la vita della nostra comunità nazionale, i nostri diritti, richiamandoci al contempo ai nostri doveri di solidarietà.

Le difficoltà e i rischi che attraversano oggi la nostra sicurezza e il nostro benessere vanno affrontati con fermezza. Non potrà esservi vera pace fino a quando permarranno focolai di minaccia e non potrà esservi vero benessere se anche soltanto una parte dell'umanità sarà costretta a vivere nella precarietà.

L'Italia, con l'Europa, è impegnata nel ripristino del valore delle regole nella vita della comunità internazionale, per uscire da una fase di permanente conflittualità, nell'edificazione di una nuova effettiva sicurezza per tutti i popoli.

Le Forze Armate italiane, pilastro della Repubblica e presidio dei principi alla base della pacifica convivenza tra i popoli, sono chiamate a concorrere al raggiungimento di questo obiettivo.

È con questi sentimenti, nel ricordo di quanti hanno fatto sacrificio della vita per l'indipendenza e la libertà della Patria, che insieme a tutto il popolo italiano stringo idealmente in un affettuoso abbraccio i militari di ogni ordine e grado, rinnovando loro la gratitudine per l'impegno profuso, con l'augurio più fervido.

Viva le Forze Armate, viva la Repubblica.

Roma, 2 giugno 2026

Consiglio supremo di difesa. *Comunicato* del Ministero della difesa del 14 marzo 2026

Si è riunito oggi, al **Palazzo del Quirinale**, il **Consiglio supremo di difesa**, presieduto dal **Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella**. Alla riunione hanno partecipato: il Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni; il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Antonio Tajani; il Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi; il Ministro della difesa, Guido Crosetto; il Ministro dell'economia e delle finanze, Giancarlo Giorgetti; il Ministro delle imprese e del made in Italy, Adolfo Urso; il Capo di Stato maggiore della difesa, Generale Luciano Portolano.

Erano altresì presenti il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Alfredo Mantovano; il Segretario generale della Presidenza della Repubblica, Ugo Zampetti; il Consigliere del Presidente della Repubblica per gli Affari del Consiglio supremo di difesa e Segretario del Consiglio, Francesco Saverio Garofani.

Il Consiglio Supremo di Difesa ha analizzato lo scenario di crisi che si è determinato con la nuova guerra in corso a seguito dell'azione militare degli Stati Uniti e di Israele contro l'Iran, manifestando grande preoccupazione per i gravi effetti destabilizzanti che questa crisi sta producendo nell'intera regione del vicino medio Oriente e nell'area del Mediterraneo.

Il Consiglio ha constatato con preoccupazione che la crisi dell'ordine internazionale, incentrato sull'ONU, con la moltiplicazione delle iniziative unilaterali indebolisce il sistema multilaterale anche di fronte a sfide comuni come le effettive ragioni di sicurezza legate al rischio di realizzazione di armi nucleari da parte dell'Iran, quelle relative alla sicurezza di Israele e dei suoi cittadini, alla condanna del regime di Teheran e delle sue disumane repressioni.

Nell'attuale contesto di instabilità – irresponsabilmente aperto dall'aggressione della Russia all'Ucraina – con le progressive lacerazioni della pacifica convivenza internazionale, l'indebolimento delle istituzioni multilaterali e le numerose violazioni del diritto internazionale, l'Italia è impegnata a ricercare e sostenere ogni sforzo che riporti in primo piano la via negoziale e diplomatica.

Il Consiglio, nel pieno rispetto dell'Articolo 11 della Costituzione, esprime forte preoccupazione per il moltiplicarsi di conflitti, in particolare nell'area mediterranea e nel Medio Oriente, dove

sono in gioco nostri interessi strategici vitali. Attacchi a civili, di cui troppo sovente sono vittime bambini come nel caso della strage della scuola di Minab, sono sempre inaccettabili.

Il Consiglio sottolinea come l'estensione del conflitto ad opera dell'Iran rischia anche di aprire spazi a forme di guerra ibrida e a gravissime iniziative di organizzazioni terroristiche.

Per l'insieme di queste ragioni l'Italia non partecipa e non prenderà parte alla guerra, come ha ribadito il Presidente del Consiglio in Parlamento.

Il Consiglio ha preso atto favorevolmente che, con propria risoluzione, il Parlamento si è già espresso sulle richieste ricevute da parte dei Paesi amici ed alleati di assistenza nella loro difesa nonché sulla necessità che l'utilizzo delle infrastrutture militari presenti sul territorio nazionale e concesse alle forze statunitensi avvenga nel rispetto del quadro giuridico definito dagli accordi internazionali vigenti che include fra l'altro attività addestrativa e di supporto tecnico-logistico. Il Consiglio ha inoltre preso atto che eventuali richieste che dovessero eccedere il perimetro delle attività già disciplinate dagli accordi citati saranno sottoposte al Parlamento.

Il Consiglio ha approfondito le linee già illustrate dal Governo in Parlamento per affrontare la crisi in atto nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nei Paesi del Golfo, a partire dall'impegno per la messa in sicurezza delle migliaia di cittadini italiani presenti nella regione e della decisione di fornire sostegno e assistenza ai Paesi del Golfo, amici e importanti partner strategici dell'Italia, a tutela dei numerosi militari italiani presenti in quelle aree, in base a missioni in atto e già autorizzate dal Parlamento.

Il Consiglio ha sottolineato l'importanza dell'iniziativa assunta dal Governo di operare insieme ai principali alleati europei, in particolare Francia, Germania e Regno Unito, per coordinare le iniziative sul piano della difesa degli interessi comuni e su quello più generale della sicurezza. Ciò anche in considerazione dell'allarme per i missili lanciati verso Cipro – territorio dell'Unione Europea – e verso la Turchia – territorio dell'Alleanza Atlantica – e intercettati dalle difese NATO nel Mediterraneo orientale nonché dei rischi che il conflitto in Iran sta producendo sul piano della sicurezza economica ed energetica, sia a livello nazionale che internazionale.

Il Consiglio valuta gravi le azioni dell'Iran per ostacolare la libera navigazione nello Stretto di Hormuz.

Il Consiglio ha preso in esame con particolare attenzione anche la situazione in Libano e chiede a Israele di astenersi da reazioni spropositate alle comunque inaccettabili azioni di Hezbollah che hanno trascinato il Libano in un nuovo drammatico conflitto. Come sempre il prezzo più alto lo pagano le popolazioni civili, con numerose vittime e centinaia di migliaia di cittadini evacuati dal Sud del Libano e altrettanti dalle aree sciite di Beirut.

Il Consiglio ritiene allarmanti le continue gravi violazioni della risoluzione n. 1701 del 2006 e il ripetersi di inammissibili attacchi da parte israeliana al contingente di UNIFIL, attualmente a guida italiana.

Anche in relazione alle decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU di concludere la missione UNIFIL, resta ineludibile garantire la sicurezza della Linea Blu, favorendo l'incremento delle capacità delle Forze Armate Libanesi.

Il Consiglio esprime condanna per l'aggressione ai militari italiani a Erbil in Iraq.

Il Consiglio, al termine dei lavori, ha rivolto sentimenti di intensa vicinanza e gratitudine a tutti i militari impegnati nelle varie operazioni in Italia e all'estero e, in particolare, per i militari italiani impegnati nella missione UNIFIL nel sud del Libano e in quelli nei Paesi del Golfo, per l'esemplare professionalità manifestata nell'assolvimento del loro compito.

CONVEGNI

Convegno: Nuove tecnologie e strategie di combattimento. Quali tutele giuridiche?, 4 giugno 2026, presso il Circolo Ufficiali Marina Militare, organizzato dalla Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la Guerre, Sezione italiana, con l'intervento di magistrati militari, alti ufficiali, docenti universitari ed esperti del settore.

Convegno: Trattati di pace: liberiamo l'Italia, 5 maggio 2026, presso il Senato della Repubblica, Sala Zuccari – Palazzo Giustiniani, organizzato dall'Unione Nazionale Forense, con la partecipazione di politici, avvocati, giornalisti ed esperti della materia.

Conferenza: La sfida dell'intelligenza artificiale e la sicurezza comune, promossa dal Sottosegretario di Stato alla Difesa, svoltasi il 4 febbraio 2026 a Venezia, presso la Scuola Navale Militare "Francesco Morosini", nell'ambito della Settimana nazionale delle discipline STEM nella Difesa.

Congresso Nazionale AMMI: Nuove forme di manifestazione del conflitto armato e di guerra occulta, 3 febbraio 2026, presso il Centro Alti Studi della Difesa, Roma, con la partecipazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa e l'intervento di docenti universitari e magistrati militari.

NOTIZIE E CRONACHE

Festa del Tricolore

Il 7 gennaio 2026, presso l'Auditorium del Parco della Musica a Roma, è stata celebrata la Giornata del Tricolore con un concerto eseguito dalla Banda del Corpo di Polizia di Stato, un messaggio del Ministro dell'Interno e la partecipazione del Questore di Roma e, tra gli altri, di una delegazione di atleti olimpici e paraolimpici. Nella mattinata, la Presidente del Consiglio ha ricordato l'importanza della bandiera come simbolo dell'Unità d'Italia "conquistata con sacrificio e fedeltà".

Accademia Regionale della Polizia Locale

Inaugurata a Roma, presso la Scuola di Perfezionamento della Polizia, il 13 gennaio 2026, alla presenza del Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri, del Presidente della Regione Lazio, del Prefetto di Roma e di centinaia di Sindaci, l'Accademia regionale di Polizia Locale, che funzionerà da centro di formazione per vigili e operatori in materia di sicurezza urbana, tutela ambientale e normativa sul lavoro.

Giornata del Ricordo

Il 10 febbraio 2026, in tutta Italia, si è celebrata la Giornata che ricordano le foibe e il dramma della popolazione fiumana, istriana e dalmata costretta dalla violenza jugoslava a lasciare le proprie case e le proprie attività. Il Treno del Ricordo ha ripercorso le tappe di quel tragico esodo che ha coinvolto 350.000 profughi italiani.

Olimpiadi invernali Milano Cortina

Ai Giochi olimpici svoltisi il 6-22 febbraio 2026 tra Milano, Cortina d'Ampezzo, Livigno, Bormio, Predazzo, Tesero e Anterselva, hanno partecipato 60 atleti appartenenti alle Forze armate e di Polizia, oltre a numeroso personale militare e di polizia addetto alla organizzazione e alla sicurezza e a 1500 volontari dell'Associazione Nazionale Alpini. Ben 20 Medaglie del copioso medagliere

italiano sono state vinte da atleti appartenenti ai Gruppi sportivi militari e di polizia. Il 12 febbraio le Frecce Tricolori hanno sorvolato i campi di gara alpini, alla presenza del Presidente della Repubblica.

Festa della donna nelle FF.AA. e di Polizia

In occasione della Giornata internazionale dei diritti delle donne, 8 marzo 2026, in tutta Italia è stato ricordato il 25° anniversario dell'ammissione delle donne nelle Forze armate, avvenuto a seguito della legge 20 ottobre 1999, n. 380, con cortei, mostre e cerimonie, nelle quali è stato sottolineato il determinante apporto delle donne nello svolgimento dei compiti istituzionali. La presenza di personale femminile nelle Forze armate supera le 24.000 unità e nelle forze di Polizia, dove risale a dopo la riforma del 1981, raggiunge allo stato le 14.000 unità.

Consiglio Supremo di Difesa

Il Capo dello Stato ha presieduto a Palazzo del Quirinale, il 13 marzo 2026, il Consiglio Supremo di Difesa per l'analisi dello scenario di crisi conseguente alla nuova guerra in Iran, che rischia di coinvolgere tutti i Paesi del Golfo. Il Consiglio ha espresso forte preoccupazione per il moltiplicarsi dei conflitti specie nel Medio Oriente e per l'indebolimento dell'azione degli organismi multilaterali (v. *Comunicato in Eventi*).

Giornata dell'Unità d'Italia

Il 17 marzo 1871 veniva proclamato il Regno d'Italia. Il 165° anniversario di tale evento è stato celebrato dal Capo dello Stato con la deposizione di una corona di alloro all'Altare della Patria, alla presenza di tutte le massime autorità, civili, militari e religiose, e con il sorvolo delle Frecce Tricolori.

Referendum costituzionale sulla Giustizia

Nei giorni del 22 e 23 marzo 2026 si sono svolte le votazioni del referendum costituzionale sulla legge di riforma della Magistratura, che ha visto la vittoria del NO con il 53,74% su poco più di 27 milioni di votanti, pari al 58,9% degli aventi titolo.

Festa dell'Aeronautica militare

Il 28 marzo 2026 è stato festeggiato il 103° Anniversario della fondazione dell'aeronautica militare con le Giornate Azzurre svol-

tesi a Napoli, comprensive di un percorso divulgativo in Piazza del Plebiscito dove è stata allestita un'area espositiva aperta al pubblico sino al 1° aprile, con diversi assetti e punti promozionali.

Festa della Polizia di Stato

In tutta Italia, il 10 aprile 2026, è stato festeggiato il 174° anniversario della fondazione della Polizia di Stato, con manifestazioni ed eventi cui hanno partecipato i vertici e gli appartenenti di ogni ordine e grado del Corpo. A Roma, in piazza del Popolo, è stato allestito lo Spazio della Legalità per condividere con la gente i valori e l'impegno diuturno dei suoi componenti. Il Presidente della Repubblica ha insignito la bandiera della Polizia con la Medaglia d'oro al Valore civile.

Anniversario dell'Esercito italiano

Il 4 maggio 2026, al Quirinale, è stato ricordato dal Presidente della Repubblica il 165° anniversario della costituzione dell'Esercito italiano, con un discorso alla presenza dei Rappresentanti militari. La festa si è tenuta all'Aquila dal 1° al 4 maggio con una cerimonia militare, un villaggio e l'esibizione delle fanfare militari e della Banda dell'Esercito.

Adunanza nazionale degli Alpini

Si è svolta a Genova, preceduta da qualche polemica pretestuosa, la 97° Adunata nazionale degli Alpini, nei giorni 8-10 maggio 2026, con la consueta numerosa partecipazione dei veterani.

Nuovo tour della nave Amerigo Vespucci

Il 9 maggio 2026, dal porto Vecchio di Genova, ha avuto inizio il nuovo tour della Amerigo Vespucci, sulle note di "*Con te partirò*" cantate da Serena Autieri e alla presenza del Ministro della Difesa, della Sindaca di Genova e del Capo di SM della Marina militare. La campagna Nord America 2026 prevede 13 tappe nei porti degli USA, in occasione del 250° anniversario dell'Indipendenza americana, e del Canada e ritorno a Trieste ai primi di ottobre.

Raduno nazionale dei Bersaglieri

Dal 27 al 31 maggio 2026, a Lignano Sabbiadoro, si è svolto il 73° Raduno nazionale Bersaglieri, con l'alzabandiera, apertura del Villaggio del Bersagliere, concerti diffusi, cerimonia in onore dei Caduti, annullo postale speciale, saggio ginnico militare, culminato

dallo sfilamento e tradizionale passaggio della Stecca, alla presenza delle Autorità politiche e militari, con la partecipazione di un grande ed entusiasta pubblico.

Festa della Repubblica italiana

Il 2 giugno 2026, è stato solennemente celebrato, in Roma, l'80° anniversario della nascita della Repubblica italiana, alla presenza del Capo dello Stato e di tutte le massime Autorità, con la parata di via dei fori imperiali, collegamento streaming con le piazze di cento Comuni e la sera con un grande spettacolo rievocativo della storia della Repubblica, in piazza del Quirinale, trasmesso dalla TV. (v. *Messaggio del Presidente alle Forze Armate in Eventi*).

Festa dell'Arma dei Carabinieri

L'Arma ha festeggiato il 212° anniversario dalla fondazione con l'allestimento di un Villaggio tra il 4 e il 7 giugno 2026 e una serie di altre iniziative, a Reggio Calabria. I festeggiamenti sono poi culminati a Roma con il Carosello di piazza di Siena del 5 giugno 2026, con grande successo di pubblico.

Giornata della Marina militare

Il 10 giugno 2026, a Palermo, è stata celebrata la Marina militare, a commemorazione dell'impresa di Premuda del comandante Luigi Rizzo (1918) e dei tanti marinai caduti per la Patria. La cerimonia si è svolta presso il molo trapezoidale Vittorio Veneto ed è stata preceduta nei giorni dal 7 al 10 giugno da un Villaggio Marina aperto alla cittadinanza e dalla visita di alcune Unità navali.

Anniversario della Guardia di Finanza

Il 24 giugno 2026 a Foggia è stato festeggiato il 252° Anniversario della fondazione della Guardia di Finanza, con la partecipazione della Presidente del Consiglio e di vari Ministri e Autorità.

Hanno collaborato a questo fascicolo

FEDERICO SAVASTANO

Ricercatore di Diritto costituzionale presso la Sapienza-Università di Roma

GIANPIERO GIOIA

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso la Sapienza-Università di Roma

