
Il procedimento disciplinare di stato per il personale militare

di Bruno Buratti
e Corrado Pellegrini

1. Il sistema previgente - 2. La natura dei termini di legge - 3. L'intervento del legislatore e della Corte Costituzionale - 4. Gli orientamenti della giurisprudenza - 5. I termini introdotti dalla legge 27 marzo 2001, n. 97

1. Il sistema previgente

Le disposizioni contenute nelle leggi sullo stato giuridico del personale militare, a differenza di quelle contemplate dal T.U. 3/1957 per gli impiegati civili dello Stato, non prevedono l'osservanza di termini temporali per l'inizio e lo svolgimento dei procedimenti disciplinari (1).

Autorevole dottrina (2) e giurisprudenza di matrice anteriore alle stesse leggi di stato (3), avevano attribuito alla circostanza dignità sistematica, in virtù dell'assunto che l'esercizio del potere disciplinare, quale pregnante espressione del principio di gerarchia ed in ragione della

(1) Unica eccezione è rappresentata dalla indicazione di termini a difesa da concedere all'inquisito, previsti dal D.M. 15 settembre 1955 recante "Norme esplicative e disposizioni provvisorie per l'adozione dei provvedimenti disciplinari di stato e di quelli conseguenti a condanna e per i giudizi disciplinari a carico dei sottufficiali, in applicazione della legge 31 luglio 1954, n. 599, sullo stato giuridico dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

(2) Così BREGLIA F., *Lo stato giuridico degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica*, Giuffrè, 1954.

(3) Cons. Stato, IV sez., 7 maggio 1941, n. 483, 11 maggio 1943, n. 146, 28 novembre 1945, n. 149; Adunanza Generale, 23 novembre 1950, n. 395.

intensità del vincolo che astringe il personale in stelletta alle FF.AA., non è soggetto a restrizioni di ordine temporale.

Questo orientamento è rimasto sostanzialmente immutato anche con l'entrata in vigore del T.U. 3/1957 per gli impiegati civili, di cui la giurisprudenza per lungo tempo ha costantemente escluso l'applicabilità nei confronti degli appartenenti alle Forze Armate, in considerazione sia della presenza di specifiche norme di legge regolanti esaustivamente la materia (le richiamate leggi di stato), sia della ritenuta insussistenza di contrasto con i principi di uguaglianza, in quanto la diversa regolamentazione rispetto ai dipendenti civili dello Stato trovava una razionale giustificazione nel particolare *status* militare (4) che contraddistingue gli appartenenti alle FF.AA.

2. La natura dei termini di legge

È necessario ora premettere qualche cenno di carattere generale sugli effetti del decorso dei termini sulla validità degli atti, per il compimento dei quali gli stessi sono previsti dalla legge.

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

Viceversa, il termine si considera perentorio quando l'esercizio di una potestà sia dalla legge ammesso soltanto per un certo tempo, decorso il quale il mancato esercizio fa sì che la potestà si estingua:

(4) Per la giurisprudenza specifica per il personale militare vedi Cons. Stato, IV sez. 24 luglio 1989, n. 497; per gli altri settori del pubblico impiego, vedi Cons. Stato, Sez. IV, 30 marzo 1987, n. 193.

ricorre in tal caso l'istituto della "decadenza", in deroga al principio generale secondo il quale l'esercizio dei diritti non è sottoposto a limiti.

Avuto riguardo alla eccezionalità di tale figura giuridica, il prevalente orientamento giurisprudenziale (5) è nel senso di considerare ordinatori i termini per lo svolgimento di un procedimento, salvo che per l'inosservanza dei medesimi sia espressamente prevista la decadenza dall'esercizio di una potestà o l'inefficacia degli atti compiuti, o comunque i termini stessi vengano esplicitamente qualificati come perentori.

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

3. L'intervento del legislatore e della Corte Costituzionale

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

Ciò non poteva trovare giustificazione nelle peculiarità proprie dello *status* di militare, cominciandosi ad evidenziare "la generale tendenza al maggiore possibile avvicinamento dei diritti del cittadino militare a quelli del cittadino che tale non è" (6).

L'orientamento del giudice delle leggi si è quindi via via evoluto nel corso del tempo, giungendo ad affermare che le garanzie del singolo "costituiscono espressione di un principio generale ricollegabile all'esigenza

(5) Cons. Stato, Sez. VI, 30 ottobre 1979, n. 768; 6 aprile 1986 n. 161; Sez. IV, 7 maggio 2002, n. 3256.

(6) C. Cost., 7 luglio 1989, n. 490, in Foro it., 1990, 1, 21.

che i procedimenti disciplinari abbiano svolgimento e termine in un arco di tempo ragionevole, onde evitare che il pubblico dipendente rimanga indefinitamente esposto all'irrogazione di sanzioni disciplinari" (7).

L'esigenza di un tempestivo e sollecito svolgimento del procedimento disciplinare per il personale militare trova per la prima volta una base di diritto positivo con l'entrata in vigore della legge 7 febbraio 1990 n. 19, recante "Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti", che, nel contemplare una regolamentazione uniforme per tutti i pubblici dipendenti della destituzione di diritto (8), detta termini per l'inizio e la conclusione del procedimento disciplinare finalizzato all'irrogazione della destituzione, avviato a seguito di condanna penale.

L'art. 9, secondo comma, L. 19/1990 dispone, in particolare, dopo aver sancito l'abrogazione dell'istituto della destituzione di diritto, che la stessa deve essere sempre inflitta all'esito di un procedimento disciplinare, che deve essere proseguito o promosso entro il termine di 180 giorni dalla data in cui l'Amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi 90 giorni.

L'applicabilità della nuova disciplina al personale è stata espressamente riconosciuta dal Consiglio di Stato, con parere (9) reso in seguito a specifico quesito formulato dal Ministero della Difesa.

Per quanto riguarda la natura dei termini previsti dall'art. 9, secondo comma (sia quello di 180 giorni per l'avvio, sia quello di 90 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare), al termine di un lungo confronto che ha visto la giurisprudenza (10) oscillare tra posizioni alterne ed al quale ha posto conclusione l'intervento della Corte

(7) C. Cost., 25 maggio 1990 n. 264.

(8) La norma trova pacificamente applicazione nei confronti del personale militare, che rientra, al pari degli "impiegati civili", nell'ambito della più ampia nozione di "pubblici dipendenti".

(9) Cons. Stato, Sez. III, n. 1092/1990.

(10) Vedi paragrafo successivo.

Costituzionale (11), può oggi affermarsi che sia perentoria, con la conseguenza che dal loro superamento deriva la decadenza dell'azione disciplinare (12).

Ai fini del computo dei termini, è necessario precisare che l'inchiesta formale si considera avviata alla data di notifica all'interessato dell'atto di contestazione degli addebiti emanato dall'ufficiale inquirente. Ciò in quanto:

- a partire da tale provvedimento si manifesta la precisa determinazione dell'Amministrazione di far derivare da specifici atti un'eventuale responsabilità disciplinare del dipendente e si concreta, quindi, il rapporto processuale bilaterale di cui il deferimento all'organo collegiale ed il giudizio finale dell'Amministrazione non rappresentano che stadi successivi;
- essenziale ai fini del decorso o della interruzione dei termini è che l'atto sia stato notificato all'interessato (13), in quanto esso comincia a produrre effetti dal momento in cui il destinatario ne viene a conoscenza.

Orbene, dopo l'entrata in vigore della L. 19/1990, che fissava i termini per l'avvio del procedimento disciplinare a seguito di sentenza di condanna, permaneva il problema di tutti i procedimenti instaurati a seguito di sentenza di proscioglimento, che ovviamente non riguardasse ipotesi di assoluzione "piena", avente autorità di giudicato ai sensi e per gli effetti dell'art. 653 c.p.p. (14).

A sciogliere questo ulteriore nodo è intervenuta ancora la Corte Costituzionale (15), dichiarando l'illegittimità costituzionale del combinato

(11) C. Cost., 28 maggio 1999 n. 197.

(12) Cons. St., ad. Plen., 25 gennaio 2000 n. 4; Cons. St., Sez. VI, 4 settembre 1998 n. 1217; Cons. St., sez. VI, 16 ottobre 1997 n. 1498.

(13) Cons. St. n. 341 e 389 del 18 marzo e del 18 aprile 1994.

(14) Poiché, in tal caso, l'efficacia extrapenale della pronuncia assolutoria preclude "tout court" la valutazione disciplinare del fatto coperto dal giudicato.

(15) C. cost., 11 marzo 1991 n. 104, in Foro it., 1993, 1, 66.

disposto degli artt. 20, 64, 65, 72, 74, legge 31 luglio 1954 n. 599, nella parte in cui non prevedono che nel procedimento disciplinare nei confronti di sottufficiali delle Forze Armate, promosso successivamente a sentenza penale di proscioglimento o di assoluzione passata in giudicato per motivi diversi dalle formule "perché il fatto non sussiste" o "l'imputato non ha commesso il fatto", trovino applicazione i termini stabiliti negli artt. 97, terzo comma, prima parte, 111, ultimo comma, e 120, primo comma, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

La questione è stata sollevata in occasione di un ricorso giurisdizionale proposto da un sottufficiale della Guardia di Finanza, in relazione alla mancata previsione di termini per l'attivazione e lo svolgimento del procedimento disciplinare a carico dei sottufficiali delle FF.AA.

In particolare, il giudice *a quo*, riconoscendo non manifestamente infondate le prospettate censure di legittimità costituzionale, ha ritenuto che, pur nella peculiarità dello *status* dei sottufficiali delle FF.AA., non apparisse razionalmente giustificabile:

- la disparità di trattamento con gli impiegati civili dello Stato, atteso che in esecuzione del principio sancito dall'art. 52 Cost., l'art. 3, legge 11 luglio 1978 n. 382 ha stabilito che ai militari spettano i diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini;
- la compressione dei diritti afferenti la sfera personale dell'inquisito, costretto a subire un procedimento disciplinare potenzialmente senza limiti di tempo per l'assenza di garanzie procedurali al riguardo.

Con la sentenza in commento la questione è stata riconosciuta fondata.

L'argomento della Corte Costituzionale muove dal coerente sviluppo del proprio orientamento che, dall'iniziale affermazione secondo cui l'azione disciplinare "deve essere promossa senza ritardi ingiustificati, o peggio arbitrari, rispetto al momento della conoscenza dei fatti cui si riferisce" (16), è approdata a più pregnanti puntualizzazioni allorchè ha

(16) Così C. Cost. n. 145/1976.

ritenuto che la sperimentabilità *sine die* del procedimento disciplinare costituisse un eccesso di tutela del prestigio dell'istituzione procedente, "cedevole a fronte delle garanzie dovute al singolo" (17).

Tali garanzie "costituiscono espressioni di un principio generale ricollegabile all'esigenza che i procedimenti disciplinari abbiano svolgimento e termine in un arco di tempo ragionevole" (18).

In questo contesto omogeneo, la progressiva valorizzazione delle garanzie del pubblico dipendente sottoposto a procedimento disciplinare è stata estesa dalla Corte alla esigenza della previsione, nella fattispecie in esame, di termini che garantissero all'incolpato un tempestivo e sollecito svolgimento dell'accertamento amministrativo, viepiù alla luce del contenuto della L. 19/1990, in quanto riferita a tutti i pubblici dipendenti. Atteso infatti che uguale garanzia, sotto il profilo dei termini del procedimento disciplinare che segua a sentenza di condanna, risultava accordata dall'indicato testo normativo sia ai dipendenti civili dello Stato sia ai militari, la Corte ha ritenuto appalesarsi maggiormente ingiustificata e lesiva del canone di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., la denunciata disparità di trattamento quanto alla parallela fattispecie del procedimento disciplinare conseguente a sentenza di assoluzione o di proscioglimento con formula non ampiamente liberatoria, essendo previsti al riguardo termini solo per i dipendenti civili.

La necessità del riequilibrio delle posizioni illustrate ha quindi indotto la Corte alla enunciata declaratoria di illegittimità delle norme sullo stato dei sottufficiali delle Forze Armate.

La pronuncia della Corte, su un piano più generale, acquista inoltre particolare valenza sistematica laddove, in assenza di regolamentazione specifica nella normativa di settore, sancisce l'applicabilità al personale militare del T.U. 3/1957, che si configura quindi come vera e propria

(17) Così C. Cost. n.1128/1988.

(18) Così C. Cost. 25 maggio 1990, n. 264.

norma di chiusura, specie per i profili concernenti le garanzie del contraddittorio e del diritto di difesa (19).

Solo in presenza di una normativa speciale, che disciplini compiutamente il procedimento disciplinare e le sue scansioni temporali, non troveranno applicazione le norme contenute nel menzionato testo unico (20).

In tale ottica va altresì inteso il principio di diritto, in forza del quale i termini di decadenza fissati dal D.P.R. n. 3 del 1957, a ragione del riconosciuto carattere di eccezionalità, non sono suscettibili di applicazione analogica o estensiva (21).

Le disposizioni del T.U. 3/1957, richiamate dalla Corte, prevedono che:

- art. 97, terzo comma prima parte: *"Il procedimento disciplinare deve avere inizio, con la contestazione degli addebiti, entro 180 giorni dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento (...)"* (22);
- art. 111, ultimo comma: *"La data della seduta fissata per la trattazione orale davanti alla commissione di disciplina deve essere comunicata dal segretario all'ufficio del personale e, nelle forme previste*

(19) Cons. St., sez. IV, 15 marzo 2000 n. 1411, fattispecie in tema di giudizio disciplinare a carico di appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria; Cons. St., sez. IV, 13 dicembre 1999 n. 1875, fattispecie in tema di giudizio disciplinare a carico di appartenente all'Arma dei Carabinieri; Cons. St., sez. VI, 12 novembre 1996 n. 1553, fattispecie in tema di giudizio disciplinare a carico di dipendente di ente pubblico non economico; Cons. St., sez. VI, 3 marzo 1989 n. 992.

(20) Cons. St., sez. IV, 15 marzo 2000 n. 1411, cit.

(21) Cfr. Cons. St., sez. IV, 28 maggio 1999 n. 888, in Cons. St., 1999, 1, 810; Cons. St., sez. V, 22 giugno 1989 n. 381, in Foro it., 111, 415; Cons. St., sez. IV, 30 marzo 1987 n. 193, in Foro it., 1987, 1, 325.

(22) Per effetto di successiva sentenza della Corte n. 374/1995, su cui vedi infra in questo stesso paragrafo, il "*dies a quo*" per l'inizio del procedimento disciplinare deve intendersi riferito alla data di deposito della sentenza, quando tale deposito sia successivo alla data di formazione del giudicato.

dall'art. 104, all'impiegato almeno venti giorni prima, con avvertenza che egli ha facoltà di intervenire per svolgere oralmente le proprie difese e di far pervenire alla commissione, almeno cinque giorni prima della seduta, eventuali scritti o memorie difensive";

- art. 120, primo comma: *"Il procedimento disciplinare si estingue quando siano decorsi novanta giorni dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto".*

Nessun dubbio sussiste sulla natura dei termini di cui gli artt. 97 e 120 del Tu per l'avvio e l'ulteriore corso del procedimento disciplinare, evidentemente perentoria in ragione del fatto che il legislatore fa espressamente discendere dalla loro inosservanza l'estinzione del procedimento.

Il combinato effetto della L. 19/1990 e della sentenza della Corte Costituzionale n. 104/1991 produce un regime di termini distinti, nella durata e nel *"dies a quo"*, in relazione alla qualificazione giuridica dell'evento che determina l'avvio del procedimento disciplinare:

- sentenza irrevocabile di condanna (art. 9, punto 2, L.19/1990);
- sentenza di proscioglimento o assolutoria con formula non ampiamente liberatoria (23) (artt. 97 e 120 D.P.R. 3/1957, in relazione a sentenza C. Cost. n.104/1991);
- applicazione della pena su richiesta delle parti ("patteggiamento");
- decreto penale di condanna;
- gravi fatti di natura disciplinare (24).

Converrà esaminare, nell'ordine, ogni singola fattispecie.

(23) Ossia diversa da "il fatto non sussiste" e "l'imputato non ha commesso il fatto".

(24) Che, cioè, non hanno costituito oggetto di valutazione in sede penale, in quanto non costituenti reato.

Sentenza irrevocabile di condanna

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

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

L'art. 9 della L.19/1990 prevede espressamente che il termine di 180 giorni per l'avvio del procedimento disciplinare decorra "dalla data in cui l'Amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna".

Ai fini del decorso di tale termine deve ritenersi insufficiente una qualunque non qualificata conoscenza della avvenuta emanazione della sentenza e della sua irrevocabilità: occorre la conoscenza ufficiale, che può ritenersi raggiunta solo attraverso una comunicazione proveniente dalla cancelleria del giudice presso cui il giudicato si è formato, oppure l'acquisizione, anche per altra via (ad es. ad opera dello stesso militare interessato), di copia della sentenza, anche per estratto del solo dispositivo.

A tale comunicazione la predetta cancelleria provvede:

- d'ufficio;
- su iniziativa dell'Amministrazione a seguito di richiesta formale (25).

(25) Non esistendo alcuna norma che sancisca il dovere di comunicazione della sentenza da parte dell'A.G. all'Amministrazione, ai fini di un pronto esercizio dell'azione disciplinare è necessario che le vicende penali in corso nei confronti del personale militare vengano attentamente e costantemente seguite presso gli uffici competenti, a cura delle autorità investite della potestà disciplinare.

Perplessità sull'applicazione del termine di 180 giorni previsto dall'art. 9 della L. 19/1990 sono sorte per l'ipotesi in cui il procedimento disciplinare di stato debba essere avviato nei confronti di un militare che abbia già perso il grado per altra causa.

Potrebbe infatti verificarsi che nei confronti di quest'ultimo, successivamente alla perdita del grado, vengano a concludersi altre vicende penali suscettibili di apprezzamento anche in sede disciplinare per le quali, in considerazione dello stato giuridico di soldato semplice in cui l'interessato già si trova ed in mancanza quindi del requisito soggettivo, non si siano potute intraprendere azioni disciplinari.

Nel frattempo, lo stesso militare potrebbe proporre ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di rimozione, ottenerne l'annullamento e quindi pretendere di essere reintegrato nella sua posizione "*ex tunc*".

Orbene, il periodo intercorso tra la data di rimozione e quella dell'annullamento o revoca del provvedimento di stato potrebbe essere superiore ai 180 giorni previsti per l'inizio del procedimento disciplinare non instauratosi, a suo tempo, per mancanza del requisito soggettivo.

Pertanto, ci si chiede se debba considerarsi preclusa per l'Amministrazione la possibilità di procedere alla valutazione disciplinare di quei fatti, definitisi posteriormente alla irrogazione della perdita del grado, successivamente annullata.

Secondo l'autorevole parere del Consiglio di Stato (26), una volta che per effetto del giudicato della giurisdizione amministrativa il soggetto ipotizzato sia stato reintegrato nel suo *status*, dalla data di ripristino del grado decorre un nuovo termine di 180 giorni per l'avvio del procedimento disciplinare.

(26) Comm. Spec. P.I., parere n.736 del 3 giugno 1992.

In relazione al termine conclusivo, il Consiglio di Stato, con quattro diverse ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, nella parte in cui dispone che il procedimento disciplinare per la destituzione del pubblico dipendente, a seguito di condanna penale, debba concludersi entro il termine, non derogabile, di 90 giorni (27).

Il giudice delle leggi ha dichiarato non fondata la questione sulla base dei rilievi di seguito esposti (28), mettendo in evidenza come nell'impianto normativo vigente esistano due distinte scansioni temporali, che devono essere prese entrambe in considerazione.

Nel corso del primo termine (180 giorni), l'Amministrazione vaglierà le risultanze processuali che hanno portato alla condanna del dipendente e deciderà se dare inizio al procedimento disciplinare mediante la contestazione degli addebiti; seguiranno poi i successivi 90 giorni entro cui il procedimento deve concludersi.

Il più lungo termine di avvio di 180 giorni appare congruo in considerazione della maggiore delicatezza delle valutazioni disciplinari che l'Amministrazione deve operare sui fatti riscontrati in sede penale.

Il successivo termine di 90 giorni risulta idoneo a contemperare i contrapposti interessi della regolarità del contraddittorio posta a garanzia dell'incolpato mediante la previsione di termini infraprocedimentali e quello di una sollecita conclusione del procedimento.

Rimane da chiarire se il suddetto termine di 90 giorni prenda a decorrere dalla data dell'effettivo avvio del procedimento, ovvero dalla scadenza dei primi 180 giorni: in base a concordanti indicazioni di ordine logico e sistematico deve ritenersi che sia esatta la seconda soluzione.

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

(28) C. Cost., 28 maggio 1999 n. 197.

In concreto, detratti 60 giorni, non comprimibili perchè relativi a termini posti a tutela dell'impiegato, residuerebbero all'Amministrazione solo 30 giorni per dare corso all'intero procedimento.

Tale prospettiva appare poco verosimile, in considerazione dei tempi, nel complesso più ampi, che il legislatore ha stimato ragionevole assegnare per il compimento delle fasi endoprocedimentali.

Pertanto, dovendosi dare alla norma un'interpretazione che ne assicuri la coerenza con il principio di ragionevolezza e con il sistema in cui è inserita, il termine di conclusione del procedimento disciplinare ex art. 9, secondo comma, va calcolato a partire dalla scadenza virtuale del primo termine di 180 giorni; sicchè l'Amministrazione disporrà di un termine complessivo di 270 giorni a far data dalla conoscenza della decisione irrevocabile di condanna (29).

Sentenza di proscioglimento o assolutoria che non faccia stato nel giudizio disciplinare

Alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 104/1991, i termini da rispettare sono quelli del T.U. imp. civ.:

- 180 giorni dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento, per l'inizio del procedimento disciplinare;
- devono decorrere meno di 90 giorni tra un atto e l'altro del procedimento.

Perplessità sono sorte sulla esatta interpretazione del "*dies a quo*" di cui all'art. 97, terzo comma ai fini del tempestivo avvio dell'azione disciplinare: in particolare se sia da intendere rigidamente decorrente dalla data della pronuncia della sentenza, pur se la medesima contiene

(29) Cons. St., sez. VI, 25 settembre 2000 n. 5029; Cons. St., sez. IV, 26 giugno 2000 n. 3605; Cons. St., ad. plen., 25 gennaio 2000 n. 4. Si tratta, invero, di un ammirevole equilibrio giuridico, volto nella sostanza a salvaguardare la coerenza sistematica di una norma che, in realtà, nel fissare in 90 giorni il termine per la conclusione del procedimento, non ha tenuto conto delle fasi in cui si articola al suo interno il procedimento disciplinare e dei tempi necessari per rispettarle.

solo il dispositivo, ovvero dal momento in cui la P.A., posta in grado di acquisire la copia integrale della sentenza, possa compiutamente valutarne ogni aspetto sotto il profilo disciplinare.

Premesso che la norma sul piano letterale non lascia adito a dubbi, è stata sollevata sulla stessa la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

La Corte Costituzionale (30) ha condiviso l'assunto, sulla base delle seguenti considerazioni:

- *"a fronte dell'esplicita dizione normativa secondo cui il procedimento deve avere inizio entro 180 giorni dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento (...) non può considerarsi ragionevole ancorare il decorso del termine anzidetto ad un evento che non presenta i requisiti di certezza che soli possono derivare dal deposito del provvedimento che conclude il processo, quando tale deposito sia successivo alla data di formazione del giudicato di proscioglimento (adottato per motivi diversi da quelli dell'insussistenza del fatto e della non commissione del fatto da parte dell'imputato)";*
- *"a seguirsi la disposizione consueta, che prescinde in ogni caso dal momento di deposito del provvedimento giurisdizionale che conclude in via definitiva l'iter del processo, determinando o dichiarando l'irrevocabilità della statuizione di proscioglimento, si manifesta (...) una reale incertezza per l'Amministrazione: sia in ordine alla conoscenza tempestiva della data di irrevocabilità (...) sia in ordine alla valutazione del fatto da apprezzare in ambito disciplinare, conoscibile talvolta nella sua completezza oggettiva e soggettiva solo in base alla motivazione del provvedimento conclusivo dell'intero processo".*

Da quanto precede risulta il contrasto della norma impugnata con i parametri costituzionali invocati, sia sotto il profilo della ragionevolezza

(30) C. Cost. n. 374 del 25 luglio 1995.

che sotto quello del buon andamento della Pubblica Amministrazione, perché, prescindendo dal momento del deposito del provvedimento che dichiara o stabilisce l'irrevocabilità del proscioglimento, per determinare l'evento dal quale decorre il termine previsto per l'inizio del procedimento disciplinare, si rende estremamente difficoltoso l'esercizio della relativa potestà amministrativa, che può addirittura risultare, in talune ipotesi, impedita.

Alla luce di tali motivazioni, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 97, terzo comma, del T.U. 3/1957, nella parte in cui prevede, in caso di sentenza o ordinanza che pronuncia sull'impugnazione, che *"il procedimento disciplinare deve avere inizio entro 180 giorni dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza di proscioglimento, indipendentemente dalla data di deposito del provvedimento conclusivo del procedimento, se successiva alla data in cui si verifica l'irrevocabilità della pronuncia di proscioglimento"*.

Quanto ad un termine finale, in assenza di previsioni specifiche di legge che lo prevedano, troverà applicazione il solo disposto dell'art. 120 del T.U. 3/1957 che dispone l'estinzione del procedimento quando siano decorsi 90 giorni dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto della procedura sia stato compiuto.

In sostanza, sono fissati gli intervalli massimi tra un atto e l'altro del procedimento, ma non la durata complessiva di quest'ultimo.

La perenzione del procedimento disciplinare:

- è automatica e prescinde dalle ragioni che abbiano potuto determinare tale inerzia nonché dalla imputabilità della medesima alla Amministrazione (31);

(31) Cons. St., sez. IV, 11 giugno 1988, n. 509; sez. V 10 giugno 1989, n. 371; e Cons. St., 22 luglio 1999 n. 1000; Cons. Stato 9 marzo 2000, n. 1230: *"L'estinzione del procedimento disciplinare ai sensi dell'art.120 primo comma del T.U. 3/57, per decorrenza di un tempo non inferiore a 90 giorni fra il compimento di un atto e l'altro, è automatica ed è indipendente dalle ragioni che hanno determinato la stasi del procedimento stesso"*.

- viene interrotta dal compimento di tutti gli atti esplicitamente previsti come facenti parte del procedimento disciplinare (32).

Ai fini dell'interruzione del termine è naturalmente necessario che l'atto venga notificato all'interessato (33).

(32) Attesi i rilevanti effetti della norma in questione sulla legittimità dell'azione amministrativa, ai fini del puntuale e rigoroso rispetto della medesima si precisa che gli atti idonei ad interrompere la perenzione - e tra i quali pertanto deve intercorrere un arco temporale comunque inferiore a 90 giorni - sono i seguenti:

- contestazione degli addebiti all'inquisito da parte dell'ufficiale inquirente;
- pareri dei superiori gerarchici dell'inquisito sulle risultanze dell'inchiesta, nel caso in cui quest'ultima sia disposta nei confronti di un ufficiale o si applichino comunque le norme stabilite per il procedimento a carico degli ufficiali (ipotesi del procedimento unico in caso di corresponsabilità tra ufficiali e altri militari per fatti che configurino un illecito disciplinare). Contra, tuttavia, Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 novembre 2000, n. 1386/2001, il quale ha precisato che gli atti idonei, ai sensi dell'art. 120 t.u. imp. civ., ad interrompere la perenzione sono solo quelli esplicitamente contemplati dalla legge e che costituiscono le varie tappe dell'*iter* procedimentale. Ne segue, secondo l'Alto Consesso, che non costituiscono atti propri del procedimento, e, in quanto tali non idonei ad interrompere il decorso del termine massimo di 90 giorni, sia il rapporto finale dell'Ufficiale inquirente sia i pareri gerarchici;
- determinazione di chiusura dell'inchiesta formale da parte dell'autorità che l'ha avviata, qualora in base alle risultanze della medesima abbia ritenuto di concludere il procedimento con irrogazione di una sanzione di corpo oppure senza infliggere alcuna sanzione;
- proposta dell'autorità che ha disposto l'inchiesta formale (da non confondere con l'eventuale parere dell'autorità gerarchica ad essa sovraordinata, qualora in base alle risultanze della medesima ritenga irrogabile una sanzione di stato non espulsiva (sospensione disciplinare dall'impiego, dal servizio o dalle funzioni o attribuzioni del grado);
- ordine di deferimento all'Organo collegiale qualora in base alle risultanze dell'inchiesta venga ritenuta irrogabile una sanzione di stato espulsiva: perdita del grado per rimozione, cessazione dalla ferma per motivi disciplinari;
- verbale della seduta dell'Organo collegiale (dal quale può risultare il giudizio del collegio sulla meritevolezza del militare a conservare il grado o permanere in ferma, ovvero la decisione di disporre un supplemento di istruttoria, ovvero un rinvio della seduta per legittimo impedimento a presenziarvi da parte di uno dei membri o dell'inquisito);
- provvedimento conclusivo, adottato dal Ministro delle Finanze o autorità gerarchica militare, secondo i casi.

Cfr. Cons. St., sez. IV, 28 aprile 1981, n. 376; sez.V, 6 giugno 1990, n. 490; Cons.Reg.Sic., 2 marzo 1991, n. 62.

(33) Cons. St., 18 marzo 1994, n. 341 e 18 aprile 1994, n. 389.

Applicazione della pena su richiesta delle parti ("patteggiamento")

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

Infatti a seconda che quest'ultima fosse considerata una sentenza di condanna o di proscioglimento, venivano ritenuti applicabili, rispettivamente, i termini stabiliti dall'art. 9 della L. 19/1990, ovvero quelli di cui agli artt. 97 e 3, prima parte e 120, primo comma del T.U. 3/1957, secondo quanto statuito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 104/91.

La differenza tra le due normative non è irrilevante: infatti, fermo restando in entrambi i casi il termine di 180 giorni entro cui occorre iniziare l'inchiesta formale, nel primo il procedimento deve essere concluso entro 90 giorni dal suo avvio, mentre nel secondo è previsto soltanto il rispetto del termine infraprocedimentale di 90 giorni tra un atto e l'altro del procedimento, ma non la durata complessiva dello stesso (che comunque, può essere assai superiore ai 90 giorni, in ragione del numero degli atti che compongono la procedura) (34).

A seguito di ripetuti contrasti in dottrina e giurisprudenza sulla natura giuridica del patteggiamento (35), la questione è stata successivamente chiarita grazie alla sentenza della Corte Costituzionale n. 197/99 che non solo ha sancito la perentorietà del termine indicato dall'art. 9, L.19/1990 per la conclusione del procedimento di 90 giorni, ma ha anche affrontato il caso della sentenza di patteggiamento.

La Suprema Corte, infatti, all'ultimo capoverso della sentenza, chiamata a pronunciarsi sulla questione sollevata dalla VI sezione del Consiglio di Stato (36) in merito alla congruità del termine di 90 giorni per la

(34) Per gli atti del procedimento interruttivi della perenzione, vedi precedente nota 32.

(35) Al riguardo, è sufficiente in questa sede dar conto dell'oscillazione giurisprudenziale che tendeva ora a riconoscere alla sentenza di patteggiamento natura di sentenza di condanna, ora a negarla.

(36) Con due ordinanze del 20 giugno e del 10 gennaio-30 novembre 1997, la VI sezione

conclusione del procedimento, quando questo sia instaurato a seguito di una sentenza che applica la pena su richiesta delle parti, afferma che: *"Se la contrazione dei termini a disposizione dell'amministrazione per l'espletamento dell'attività istruttoria è giustificabile quando i fatti risultino accertati all'esito del dibattimento, non così può dirsi nel caso in esame. E invero, l'applicazione della pena su richiesta delle parti non presuppone quella completezza nella raccolta degli elementi di prova che è tipica del rito ordinario; le parti, infatti, possono chiedere il patteggiamento sin dalla fase delle indagini preliminari e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado (art. 446 c.p.p.). Non si può escludere, allora, che l'amministrazione debba effettuare autonomi accertamenti, e che la pronuncia penale sia richiamata soltanto per i fatti controversi. È quindi evidente che non vale per la conclusione del procedimento disciplinare - che l'amministrazione potrà instaurare dopo aver preso cognizione della sentenza di patteggiamento - il termine introdotto dall'art. 9, secondo comma, ma la disciplina generale posta dal Testo Unico del 1957"*.

Successivamente la tematica ha trovato definitiva soluzione sul piano normativo con la L. 97/2001, che, prevedendo all'art. 2 la modifica dell'art. 445, primo comma, secondo periodo, del c.p.p. (*"Salvo quanto previsto dall'art. 653, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, la sentenza non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi. Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna"*), definisce la natura della sentenza di patteggiamento quale sentenza di condanna (37), con conseguente ritorno alla applicazione dei termini di cui all'art. 9

(segue nota)

del Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art.9, secondo comma, della L. 19/90, richiamando quali parametri gli artt.3, 24 e 97 della Costituzione. Il collegio osserva, in via preliminare, che il termine di 90 giorni vale anche per l'ipotesi di condanna su patteggiamento, ai sensi dell'art. 444 del c.p.p.: tale sentenza, infatti, è equiparata dal codice di rito ad una pronuncia di condanna, e deve quindi ritenersi applicabile la disciplina dettata dalla L. 19/1990, che è successiva all'emanazione del nuovo codice di rito. Con altra ordinanza, emessa il 28 aprile 1998 e iscritta al n. 806 del registro ordinanze 1998, la VI sezione ha sollevato analoga questione in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

(37) Tale effetto giuridico, per effetto di intervento della Corte Costituzionale con la sentenza 10-25 luglio 2002, n.394, non si realizza tuttavia durante il regime transitorio di cui all'art. 10. La

L. 19/1990 e con buona pace dello sforzo interpretativo di segno diverso compiuto dalla Corte Costituzionale appena 2 anni prima (38).

Decreto penale di condanna

Per delineare la natura del decreto penale di condanna occorre evidenziare che, come nel patteggiamento e nel giudizio abbreviato, il convincimento del giudice penale si basa sugli elementi che emergono dal fascicolo del P.M.

La legge in proposito prevede espressamente che il giudice, a seguito della richiesta del P.M., ha tre possibilità:

- accoglierla ed emettere decreto di condanna;
- non accoglierla e restituire gli atti al P.M.;
- non accoglierla e pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 c.p.p.

Se ne deduce chiaramente che il giudice accoglie la richiesta del P.M. solo se si è formato un preciso convincimento in ordine alle responsabilità dell'imputato, altrimenti dovrebbe restituire gli atti.

Poiché l'art. 9 della L. 19/1990 fa espresso riferimento alla sola "sentenza irrevocabile di condanna", si pone il quesito sul regime dei termini applicabile in caso di procedimento disciplinare successivo a decreto penale di condanna.

(segue nota)

Suprema Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata norma nella parte in cui prevede che l'efficacia extrapenale del patteggiamento (ossia la sua assimilazione a sentenza di condanna ai fini disciplinari) si riferisce anche alle sentenze pronunciate anteriormente alla sua entrata in vigore.

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

L'amministrazione militare propende per la conclusione del procedimento entro lo stesso termine previsto per le sentenze di condanna, anche se la premialità del decreto penale, se non opposto, comporta, tra l'altro, l'inefficacia extrapenale a norma dell'art. 460, quinto comma, c.p.p., talchè il sintetico accertamento di reità insito in tale provvedimento giudiziario, anche divenuto irrevocabile, non dispiega effetti in altri giudizi civili o amministrativi.

Logica conseguenza di tale assunto è che, per tali ipotesi di definizione del procedimento penale:

- l'accertamento dei fatti effettuato dall'A.G. non ha efficacia, a differenza delle pronunce di condanna o patteggiamento, nell'ambito del procedimento disciplinare;
- in sede amministrativa dovrà, pertanto, procedersi ad un autonomo accertamento dei fatti ascritti al manchevole in relazione ai quali è stato emesso un decreto penale di condanna (39).

Gravi fatti di natura disciplinare

La disciplina dei termini per l'avvio dei procedimenti disciplinari successivi ad una sentenza penale trova quindi precisa regolamentazione nella L.19/1990 se si tratta di condanna e nella sentenza C. Cost. n. 104/1991 in caso di proscioglimento.

Priva di espressa previsione quanto ai termini resta invece l'ipotesi del procedimento successivo a gravi fatti rilevanti esclusivamente sul piano disciplinare.

Tuttavia, sulla base del nuovo orientamento della Corte Costituzionale che riconosce l'applicabilità delle norme del T.U. 3/1957 ai procedimenti disciplinari nei confronti del personale militare, si ritiene in ogni caso non più ammissibile che:

(39) L'applicazione del termine "breve" ex L. 19/1990 per la conclusione del procedimento deve pertanto considerarsi una soluzione "prudenziale", a maggior garanzia dell'operato dell'Amministrazione, che viene così posta al riparo da eventuali censure sul rispetto dei termini di legge.

- la contestazione degli addebiti avvenga a notevole distanza di tempo dall'accertamento delle infrazioni disciplinari;
- non siano previsti termini per il compimento degli atti endoprocedimentali e la successiva adozione del provvedimento finale.

Infatti la sentenza n. 104/1991:

- rappresenta il punto di rottura definitivo con il cennato orientamento giurisprudenziale (40), secondo il quale la difformità strutturale del procedimento disciplinare previsto per gli impiegati civili rispetto a quello per il personale militare - quanto all'assenza nella seconda ipotesi di termini per l'esercizio della potestà disciplinare - trovava giustificazione nel particolare *status* degli appartenenti alle FF.AA.;
- come tale, travalica il caso concreto oggetto della declaratoria di illegittimità, per affermare un principio di carattere più generale secondo il quale al personale militare, in assenza di specifiche previsioni nelle rispettive leggi di stato, possono trovare applicazione le disposizioni del T.U. 3/1957 nella parte in cui prescrivono termini e garanzie in favore dell'inquisito.

4. Gli orientamenti della giurisprudenza

La materia dei termini è stata oggetto di continue dispute giurisprudenziali che, immancabilmente, hanno determinato, anche in lassi di tempo brevi, pronunce diametralmente opposte tra loro.

Uno degli argomenti che sicuramente ha suscitato più interesse e difformità di orientamento è stato quello del carattere di perentorietà o di ordinarietà da attribuire al termine di 90 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare, fissato dall'art. 9, secondo comma, della L. 19/1990.

Da ultimo il Consiglio di Stato (41) ne ha individuato la natura perentoria, precisando che: "*L'art. 9, secondo comma, L. 19/1990, nella*

(40) Vedi paragrafo precedente.

(41) Cons. Stato 19 giugno 2001, n. 5365.

parte in cui prevede che il procedimento disciplinare per la destituzione del pubblico dipendente a seguito di condanna penale (conseguente a giudizio che abbia accertato i fatti) venga iniziato nel termine di 180 giorni dalla conoscenza della condanna e si concluda in 90 giorni, non contrasta col principio di ragionevolezza, in funzione dell'esigenza di termini brevi a tutela della sollecita definizione di una vicenda che altrimenti pregiudicherebbe, in danno dell'art. 97 Cost., la certezza delle situazioni e la posizione del dipendente, e tenuto conto che l'Amministrazione, trovandosi di fronte a fatti già accertati, prima di avviare il procedimento, dispone di ulteriori 180 giorni per decidere sull'attivazione dell'azione disciplinare".

Questo indirizzo è conforme a quello già espresso da altra ordinanza (42), con la quale il superiore consesso, considerando appunto perentorio il termine di 90 giorni per concludere il procedimento, determina che *"il termine perentorio entro il quale (...) deve essere concluso con l'irrogazione della destituzione il procedimento disciplinare conseguente a condanna penale è di complessivi 270 giorni, decorrenti dal momento in cui l'Amministrazione ha avuto piena contezza della sentenza penale definitiva"* (ossia 180 più 90, previsti dalla legge, rispettivamente, per l'avvio e la conclusione del procedimento).

In passato, non sono tuttavia mancate pronunce di segno inverso (43), come quella con cui il Consiglio di Stato aveva affermato che *"il termine di 90 giorni previsto dall'art. 9 (...) per concludere il procedimento disciplinare nei confronti di un pubblico dipendente colpito da sentenza penale di condanna, ha carattere ordinatorio e non perentorio"* (44).

Quanto al caso di sentenza patteggiata, il termine dei novanta giorni per la conclusione del procedimento, non veniva ritenuto perentorio, con

(42) Cons. St., sez. IV, 16 maggio 2000, n. 2395.

(43) Cons. St., 8 luglio 1998, n. 436, che annulla T.A.R. Catania, sez. III, 6 luglio 1994, n. 1447.

(44) Vedi anche Cons. St., sez. IV, 29 gennaio 1996, n. 71, in Cons. St., 1996, I, 35.

conseguente applicazione, come esposto compiutamente nel paragrafo precedente, della disciplina generale posta dal T.U. 3/1957 (45).

Ciò, naturalmente, fino all'entrata in vigore della L. 97/2001 (46).

Anche in questo caso, non era mancata qualche pronuncia in senso inverso da parte del Consiglio di Stato (47): *"I termini previsti dall'art. 9, secondo comma, L. 19/1990 per l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del pubblico dipendente, si applicano anche nel caso di condanna su patteggiamento, essendo la relativa sentenza equiparata ad una sentenza di condanna (48). I termini previsti (...) per l'avvio e la conclusione del procedimento disciplinare a carico del pubblico dipendente hanno natura perentoria, con la conseguenza che dal loro superamento deriva la decadenza dell'azione disciplinare"*.

5. I termini introdotti dalla legge 27 marzo 2001, n. 97

A complicare un quadro già abbastanza articolato è infine intervenuta la legge 27 marzo 2001, n. 97 indicando, all'art. 5, quarto comma, specifici termini per l'inizio e la conclusione del procedimento disciplinare avviato a seguito di sentenza penale irrevocabile di condanna, anche a pena condizionalmente sospesa, per la irrogazione della sanzione disciplinare della "estinzione del rapporto di lavoro o di impiego".

(45) Cons. St., sez. IV, 28 gennaio 2000, n. 428, nella quale si legge "Nel caso di sentenza penale di condanna patteggiata, non si verifica quella compiutezza nella raccolta degli elementi di prova tipica del rito ordinario e non può escludersi che l'Amministrazione, al fine di valutare i fatti in sede disciplinare, debba effettuare autonomi accertamenti; pertanto, in tale ipotesi, non è applicabile il termine di 90 giorni introdotto dall'art. 9, secondo comma, legge 7 febbraio 1990, n. 19, per il procedimento, ma la disciplina generale posta dal T.U. 10 gennaio 1957, n. 3".

(46) Che, equiparando il patteggiamento alla condanna quanto agli effetti extrapenali della pronuncia, ha comportato l'applicazione dei termini di cui alla L. 19/1990 che hanno, come si è appena visto, natura perentoria.

(47) Cons. St., 4 settembre 1998, n. 1217, che ha confermato T.A.R. Piemonte, sez. II, 9 maggio 1994, n. 160, in T.A.R. 1994, I, 2427.

(48) Vedi Cons. St., sez. VI, 16 ottobre 1997, n. 1498, in Cons. St., 1997, I, 1438.

Il campo di applicazione della norma è riferito, sotto il profilo soggettivo, ai dipendenti di amministrazioni ed enti pubblici, nonché di enti a prevalente partecipazione pubblica; in tale ambito sono ricompresi anche gli appartenenti alle Forze Armate (49).

La specifica misura disciplinare di cui all'art. 5 (50) può essere irrogata dall'Amministrazione, a seguito di procedimento disciplinare, in presenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna, anche se condizionalmente sospesa, per delitti tassativamente indicati (51).

In base all'art. 5, quarto comma, L. 97/2001, l'Amministrazione competente deve iniziare o proseguire, se sospeso, il procedimento disciplinare entro il termine di 90 giorni dalla comunicazione della sentenza all'Amministrazione titolare del potere disciplinare.

La conclusione del procedimento disciplinare, salvo diversa previsione contenuta nei contratti collettivi nazionali di lavoro, deve avvenire nel termine di 180 giorni, decorrenti dal termine di inizio o proseguimento, ferma restando l'efficacia del giudicato penale di condanna nel giudizio disciplinare prevista dall'art. 653 c.p.p.

In proposito deve evidenziarsi come l'Amministrazione procedente venga sempre a disporre di un periodo complessivo di 270 giorni per iniziare e portare a compimento il procedimento disciplinare: il legislatore, infatti, con la L. 97/2001, ha solo invertito i termini di inizio e di conclusione, che anziché essere, rispettivamente, di 180 giorni e 90 giorni (52), sono di 90 giorni e 180 giorni.

Secondo l'art. 10, terzo comma, per quanto riguarda i procedimenti concernenti fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore

(49) Così confermato da Cons. St., comm. spec. p.i., 5 novembre 2001, n. 497.

(50) Cui corrisponde, per il personale militare, la perdita del grado per rimozione.

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

(52) Come nel caso previsto dall'art. 9, secondo comma, L. 19/1990.

della legge citata, il termine perentorio di avvio degli stessi è di 120 giorni decorrenti dalla conclusione del procedimento penale con sentenza irrevocabile; il termine di conclusione sarà poi di 180 giorni, ex art. 5.

Quest'ultima norma, avente carattere transitorio, è destinata ad avere temporalmente una vasta applicazione, riguardando tutti i procedimenti disciplinari concernenti fatti commessi anteriormente al 6 aprile 2001.

L'art. 10, terzo comma, presenta, tuttavia, alcuni aspetti di ambiguità che necessitano di essere chiariti: in primo luogo, è dubbio se la norma in parola faccia riferimento esclusivo alla sola categoria delle sentenze di condanna irrevocabili, le uniche considerate dall'art. 5, quarto comma, ovvero se vengano in rilievo anche quelle di assoluzione e di non doversi procedere (la norma, a differenza dell'art. 5, parla solo di "sentenza irrevocabile", senza specificarne la formula).

Per ragioni di coerenza sistematica con le altre previsioni della legge, è da ritenere preferibile la prima ipotesi (53).

Un'altra lacuna dell'art. 10, terzo comma, è ravvisabile nel fatto che la norma transitoria non fa riferimento, ai fini dell'individuazione del *dies a quo* del termine di avvio del procedimento disciplinare, alla comunicazione all'Amministrazione del passaggio in giudicato della sentenza penale, bensì solo alla "conclusione del procedimento penale".

Un'esegesi della disposizione coordinata con quanto previsto dall'art. 5, quarto comma, unitamente alla *ratio* complessiva del disegno riformatore, induce a ritenere che anche il termine transitorio di 120 giorni debba decorrere dall'avvenuta comunicazione della sentenza irrevocabile all'amministrazione competente per il procedimento disciplinare (54).

(53) Così anche un parere Cons. St., comm. spec. p.i., 5 novembre 2001, n. 497, che ha ritenuto applicabile la previsione alle sole ipotesi in cui intervenga sentenza di condanna.

(54) Norma che tuttavia risulta di problematica applicazione, in assenza di un onere di comunicazione posto a carico della cancelleria dell'organo giudiziario che ha emesso la sentenza.

I giudizi disciplinari in corso alla data di entrata in vigore della L. 97/2001 dovranno concludersi nel termine perentorio di 180 giorni sancito dall'art. 5, quarto comma, anche se l'ente precedente, in caso di misura espulsiva, ha fatto riferimento quale termine di inizio del giudizio a quello previsto dall'art. 9, secondo comma, L. 19/1990 (55).

Sull'applicabilità della nuova disciplina al personale militare si è già pronunciato nel 2001 il Consiglio di Stato (56) che, su parere richiesto dal Ministero della Difesa, ha, tra l'altro, precisato quanto segue: *"La Commissione osserva, in primo luogo, che l'art. 5, quarto comma della L. 97/2001, individua espressamente i destinatari della nuova disciplina procedimentale, con riferimento ai dipendenti indicati nel primo comma dell'art. 3, ossia ai dipendenti condannati in via definitiva per i più gravi delitti contro la pubblica amministrazione.*

In tale prospettiva, l'indicazione di un termine dimezzato (90 giorni) rispetto a quello stabilito dalla legge 7 febbraio 1990, n. 19, per l'avvio del procedimento disciplinare, appare giustificato dal particolare allarme sociale causato, appunto, dalla gravità dei fatti da contestare al dipendente già condannato con sentenza penale irrevocabile, mentre il raddoppio del termine (180 giorni), per la conclusione del procedimento disciplinare, sarebbe a sua volta giustificato dalla presumibile complessità e delicatezza degli accertamenti da compiersi per simili fattispecie, anche in sede disciplinare.

Per quanto concerne poi il termine più ampio per l'avvio del procedimento disciplinare (120 giorni) previsto in via transitoria, dal predetto art. 10 della L. 97/2001, la Commissione ritiene che esso possa trovare la sua giustificazione nell'esigenza di salvaguardare posizioni giuridiche venute in essere nella vigenza della precedente disciplina in materia dettata dall'art. 9 della L. 19/1990; ma per la conclusione della procedura, nel silenzio della disposizione transitoria, non sussistono

(55) Dunque, solo per questi casi si avrebbe un termine di 180 giorni per l'avvio ed un altro di pari durata per la conclusione del procedimento.

(56) Cons. Stato, Commissione Speciale Pubblico Impiego n. 497/2001 del 5 novembre 2001.

ragioni sul piano normativo, per non applicare il termine di 180 giorni introdotto dalla nuova disciplina in argomento.

In conclusione, la Commissione ritiene che i termini perentori di cui agli artt. 5, quarto comma e 10, terzo comma della L. 97/2001, si applicano esclusivamente ai procedimenti disciplinari conseguenti a sentenza di condanna definitiva relativa ai reati di cui all'art. 3 della stessa legge, mentre, nell'ipotesi di sentenza relativa ad altre fattispecie delittuose si applicano i termini di cui all'art. 9 della L. 19/1990".

La pronuncia del Consiglio di Stato offre una chiave interpretativa che consente di attribuire dignità sistematica all'intervento operato in materia di termini dalla L. 97/2001; pur tuttavia sfugge all'operatore del diritto la logica di una regolamentazione che prevede ormai tre distinti regimi di termini (L. 19/1990, artt. 97 e 120 T.U. n. 3/1957, L. 97/2001), di cui due parimenti riferiti a sentenze di condanna, ma diversamente atteggiati in funzione della tipologia di reato.

Più in particolare gli argomenti del Consiglio di Stato, pur non privi di forza argomentativa, non paiono del tutto convincenti circa la razionalità di una scelta che vede così sensibilmente variare la durata del procedimento disciplinare, in funzione del tipo di reato per il quale è intervenuta sentenza di condanna.

Se scopo del procedimento è pervenire all'accertamento di una responsabilità disciplinare ed in entrambi i casi la pronuncia di condanna del giudice ha efficacia del giudicato, le regole che presiedono al procedimento dovrebbero essere le stesse, poiché gli atti da compiere e gli incumbenti che fanno carico all'ufficiale inquirente e alla commissione di disciplina restano formalmente e sostanzialmente identici.

In realtà, quello dei termini è uno degli aspetti che dimostrano come si renda sempre più impellente l'esigenza di un intervento organico nella materia, attraverso una modifica delle leggi sullo stato giuridico del personale militare che, rispettosa ad un tempo delle esigenze di garanzia dell'incolpato, ma anche delle specificità proprie del procedimento disciplinare in ambito militare, valga a delineare un

regime chiaro, univoco ed uniforme dei termini che devono regolare l'esercizio della potestà sanzionatoria.

Nel frattempo, è onere dell'operatore del diritto districarsi tra le norme vigenti al fine di garantire la legittimità dell'azione della Pubblica Amministrazione nel particolare e delicato comparto.

Per comodità espositiva e ad ulteriore dimostrazione della complessità del sistema attuale, si riassumono di seguito in apposito prospetto i termini per l'avvio e la conclusione del procedimento disciplinare di stato, in relazione alle diverse fattispecie ipotizzabili.

FATTISPECIE	TERMINI PER AVVIO (Fonte) Si rammenta che l'inchiesta formale si considera avviata alla data di notifica all'interessato dell'atto formale di contestazione degli addebiti.	TERMINI PER CONCLUSIONE (entro i quali deve essere emanato il provvedimento finale da parte dell'Autorità competente).
ILLECITO PENALE giudicato con: Sentenza irrevocabile di condanna in ordine ai reati indicati all'art. 3, primo comma, L. 97/2001 [artt.: 314, primo comma c.p. (Peculato), 317 c.p. (Concussione), 318 c.p. (Corruzione per un atto d'ufficio), 319 c.p. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter c.p. (Corruzione in atti giudiziari), 320 c.p. (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) e art. 3 L. 1383/1941 (Collusione)].	90 giorni (art. 5, quarto comma, L. 97/2001) dalla comunicazione della sentenza definitiva all'Amministrazione ovvero 120 giorni (art.10, terzo comma, L. 97/2001) dalla irrevocabilità se i fatti (secondo l'esempio, di corruzione) sono stati commessi anteriormente all'entrata in vigore della L. 97/2001 (6 aprile 2001).	180 giorni dalla data di contestazione degli addebiti (art. 5, quarto comma, L. 97/2001).
Sentenza irrevocabile di condanna per delitti distinti da quelli sopra indicati.	180 giorni da quando l'Amministrazione ha avuto notizia del passaggio in giudicato (art. 9, L. 19/1990).	90 giorni decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti (art. 9, L. 19/1990).

(segue prospetto)

IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE DI STATO PER IL PERSONALE MILITARE

Decreto penale di condanna (*)	180 <i>giorni</i> dall'irrevocabilità della pronuncia dell'A.G. (art. 97, D.P.R. 3/1957 per effetto della sent. C. Cost. n. 104/1991).	90 <i>giorni</i> decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti (art. 9, L. 19/1990).
Sentenza con diverse declamatorie, tra le quali siano compresi un proscioglimento ed una condanna per reato non contemplato dalla L. 97/2001, in relazione a distinte imputazioni.	180 <i>giorni</i> dall'irrevocabilità del proscioglimento (art. 97, D.P.R. 3/1957 per effetto della sent. C. Cost. n. 104/1991) ovvero, se successiva, dalla data di deposito della sentenza definitiva (sent. C. Cost. n. 374/1995).	90 <i>giorni</i> decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti (art. 9, L. 19/1990).
Sentenza irrevocabile di condanna in ordine a distinte imputazioni di cui (almeno) una rientrante nelle ipotesi contemplate dalla L. 97/2001 (es.: abuso d'ufficio e corruzione).	90 <i>giorni</i> (art. 5, quarto comma, L. 97/2001) dalla comunicazione della sentenza definitiva all'Amministrazione ovvero 120 <i>giorni</i> (art. 10, terzo comma, L. 97/2001) dalla irrevocabilità se i fatti (secondo l'esempio, di corruzione) sono stati commessi anteriormente all'entrata in vigore della L. 97/2001 (6 aprile 2001).	90 <i>giorni</i> decorrenti dalla data di notifica dell'atto di contestazione degli addebiti (art. 9, L. 19/1990).
Sentenza con diverse declaratorie, tra le quali siano comprese un proscioglimento e una condanna per delitto previsto dall'art. 3, primo comma, L. 97/2001, in relazione a distinte imputazioni.	90 <i>giorni</i> (art. 5, quarto comma, L. 97/2001) dalla comunicazione della sentenza definitiva all'Amministrazione ovvero 120 <i>giorni</i> (art. 10, terzo comma, L. 97/2001) dalla irrevocabilità se i fatti (oggetto di condanna) sono stati commessi anteriormente all'entrata in vigore della L. 97/2001 (6 aprile 2001).	180 <i>giorni</i> dalla data di contestazione degli addebiti [art. 5, quarto comma, L. 97/2001, evitando di far decorrere 90 <i>giorni</i> fra due atti endo-procedimentali (art. 120 D.P.R. 3/1957)].

(segue prospetto)

(*) A prescindere dalla assimilazione, in punto di diritto, di tale pronuncia ad una "sentenza" di condanna, si evidenzia che per la tipologia dei reati previsti dall'art. 3, primo comma, L. 97/2001, non può aversi, a norma dell'art. 459 c.p.p., l'emissione del decreto penale di condanna. A tali pronunce, pertanto, si applica la tempistica sopra indicata.

Sentenza di proscioglimento	180 <i>giorni</i> dall'irrevocabilità del proscioglimento (art. 97 D.P.R. 3/1957 per effetto della sent. C. Cost. n. 374/1995) ovvero, se successiva, dalla data di deposito della sentenza definitiva (sent. C. Cost. n. 374/1995).	In tali ipotesi non è fissato un termine per la conclusione dell'accertamento amministrativo. È, tuttavia, prevista l'estinzione del procedimento quando siano decorsi oltre 90 <i>giorni</i> fra due atti endo-procedimentali (art. 120, D.P.R. 3/1957).
Archiviazione del G.I.P.	Con ogni possibile sollecitudine (tendenzialmente entro 6 mesi dal provvedimento dell'A.G. o dalla data di irrevocabilità quando esplicita).	
GRAVI FATTI DI NATURA DISCIPLINARE	Con ogni possibile sollecitudine.	