

PUBBLICO IMPIEGO: Consiglio di Stato - Sezione Seconda - Sentenza 23 giugno 2025, n. 5455.

1. Pubblico impiego - Militare — Violazione obblighi di continenza e contegno – Lesione prestigio delle forze armate - Sanzione della perdita del grado– Legittimità.

1. È legittima la sanzione della perdita del grado per motivi disciplinari inflitta ad un militare (nella fattispecie, in congedo ed esponente di una associazione di categoria), per aver ecceduto dagli obblighi di continenza espressiva, arrecando grave nocumento al prestigio e al decoro dell'amministrazione di appartenenza. Difatti, il militare è tenuto al rispetto dei doveri di contegno ai sensi dell'articolo 732 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, alla salvaguardia del prestigio delle forze armate e all'osservanza delle norme che regolano la civile convivenza. (1).

2. Pubblico impiego - Militare – Libertà di espressione ex art. 21 Cost – Limitazioni - Ammissibilità -Ragioni.

2. Anche un comportamento in teoria riconducibile alla libertà garantita dall'articolo 21 della Costituzione potrebbe essere rilevante dal punto di vista della disciplina militare, poiché le forze armate sono regolate da un complesso di norme e principi che gli appartenenti si obbligano ad osservare e che possono legittimamente limitare alcuni aspetti della libertà di espressione. (2).

3. Pubblico impiego - Militare – Associazione sindacale – Assenso del Ministero della difesa – Necessità

3. Un'associazione fra carabinieri non può essere qualificata come una associazione sindacale legittimamente operante nel settore militare, in mancanza dell'atto di assenso del Ministro della difesa ai sensi dell'articolo 1475 d.lgs.15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare). (3).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 3 dicembre 2020, n. 7658; Cons. Stato, sez. II, 17 luglio 2023, n. 6924 secondo cui l'apprezzamento dei fatti rilevanti a fini disciplinari e l'irrogazione delle relative sanzioni sono rimessi alla discrezionalità dell'amministrazione, sindacabile dal giudice amministrativo solo in caso di travisamento dei fatti, contraddizione, illogicità, arbitrarietà, ovvero in caso di applicazione di una misura eccessivamente afflittiva in rapporto ai beni giuridici protetti dalla norma e al grado di pericolo o di danno a essi arrecato.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 22 gennaio 2024, n. 51; sez. II 13 novembre 2023 n. 9689; 6 giugno 2023, n. 5566.

(3) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, sez. III, 9 novembre 2023, n. 3299.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della difesa e del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 giugno 2025 il Cons. Maria Stella Boscarino;

Vista l'istanza di passaggio in decisione presentata dall'appellante e sentito per le parti appellate l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado è stato chiesto l'annullamento:
 - del decreto del Ministero della Difesa – Direzione Generale per il Personale Militare datato 24.10.2016 (prot. M_D GMIL REG 2016 0621205) e notificato il 16.12.2016, con il quale è stata irrogata la sanzione disciplinare della “perdita del grado per rimozione per motivi disciplinari ai sensi degli articoli 861, comma primo, lettera d) e 857, comma sesto del Decreto Legislativo 15 marzo 2010 n. 66” ed è stato disposto che “per l'effetto, il predetto militare viene iscritto d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito Italiano, senza alcun grado”;
 - del provvedimento del Ministero della Difesa (prot.M_DGMILREG20180537747) datato 11.9.2018 e notificato in data 25.9.2018, con il quale, in relazione alla “richiesta di annullamento in autotutela di provvedimento disciplinare di stato”, redatta in data 23.7.2018 e pervenuta all'Amministrazione in data 13.8.2018, è stato comunicato che “allo stato non sussistono i presupposti di cui all'art. 21 della Legge 241/90 per l'annullamento d'ufficio, in autotutela, del Decreto Ministeriale, richiamato dal nominato in oggetto”;
 - la circolare del Ministero della Difesa (prot. M_D GUDC REG 2018 0036019) sulle “procedure per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale”;
 - la nota del Comando Generale dell'Arma (prot. nr. 36/15-17-1-2017), avente ad oggetto “l'associazionismo sindacale tra militari (sentenza n.120/2018) e le nuove procedure per la legittima costituzione dei sodalizi.”.
 2. Il ricorrente, Maresciallo Ordinario dei Carabinieri, in congedo assoluto dal 6.05.2003, al momento del fatto disciplinare addebitatogli con il provvedimento in epigrafe, presiedeva l'U.N.A.C (Unione Nazionale Arma Carabinieri). In data 6 ottobre 2015 veniva pubblicato sul sito internet di detta Associazione, www.carabinieri-unione.it, un articolo dal titolo “Tribunale Militare di Verona - andate tutti a lavorare”, ove venivano espressi giudizi fortemente critici sulla giustizia militare nonché sul sistema, asseritamente vessatorio, posto in essere da alcuni ufficiali delle Forze Armate nei riguardi dei loro dipendenti.
- In altro contesto, di pochi giorni successivo alla pubblicazione menzionata, durante il congresso dell'U.N.A.C. svoltosi a Roma nei giorni del 21 e del 22 ottobre 2015, il ricorrente, intervenendo nella sua qualità di presidente dell'Associazione, proferiva pubblicamente affermazioni offensive nei confronti di un sostituto procuratore della Repubblica in servizio presso la Procura militare di Verona, apostrofandolo come “persecutore” e come magistrato che non dava seguito a denunce e ometteva

atti del proprio ufficio e che, inoltre, aveva definito “ribelle” un appartenente al sindacato dei Carabinieri.

3. A seguito di tali fatti il Consiglio della Magistratura Militare, con due successive delibere del dicembre 2015, valutava le suddette dichiarazioni “...lesive del prestigio e dell’indipendente esercizio della giurisdizione presso le sedi veronesi...”, “...tali da determinare un turbamento al regolare svolgimento o alla credibilità della funzione giudiziaria militare nel suo complesso e del singolo magistrato cui specificatamente sono rivolte tali dichiarazioni...”, “...non veritiere...”, “...ancor più gravi se le denigrazioni avvengono da parte di personale che riveste, o abbia rivestito, qualifiche di pubblico ufficiale o, più semplicemente di militare...”. Il medesimo Organo di vertice della Magistratura militare, in base a tale valutazione, denunciava i fatti suddetti al Procuratore Generale Militare della Repubblica e al Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale di Verona; nel contempo trasmetteva il 3 febbraio 2016 le proprie delibere, al Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri, per le iniziative di competenza.

3.1. Avviato il procedimento disciplinare, con la “relazione finale” l’ufficiale inquirente deferiva l’inquisito al giudizio della Commissione di disciplina che, nella seduta del 18 agosto 2016 perveniva ad un giudizio di responsabilità disciplinare del sottufficiale, a cui irrogava la sanzione massima della perdita del grado.

Seguiva il Decreto Ministeriale n. M_D GMIL REG2016 0621205 del 24 ottobre 2016, con cui veniva formalmente irrogata la sanzione della “perdita del grado per rimozione per motivi disciplinari”, ai sensi degli artt. 861, comma 1, lett. d) e 867, comma sesto (Codice dell’Ordinamento Militare).

4. Con ricorso proposto avanti al T.A.R. Lazio ed iscritto al n. R.G. 6877/2020, l’odierno appellante impugnava gli atti indicati in premesse, assumendone l’illegittimità per i seguenti motivi:

- 1) violazione e falsa applicazione dell’articolo 1392 del Decreto Legislativo n. 66/2010, per violazione dei termini perentori di durata del procedimento disciplinare, con riferimento a quanto previsto dall’articolo 21 bis della Legge n. 241/1990;
- 2) violazione e falsa applicazione degli articoli 895, 1350, 1370, 1465, 1466, 1472, 1474, 1475 e 1832 del Decreto legislativo n. 66/2010, nonché dell’articolo 751 del “Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di Ordinamento Militare”;
- 3) violazione degli articoli 18 e 21 della Costituzione, nonché dell’articolo 26 della Legge n. 300/1970;
- 4) eccesso di potere per travisamento dei fatti e per erroneità dei presupposti;
- 5) eccesso di potere per motivazione incongrua e carenza di attività istruttoria;
- 6) sviamento di potere;

- 7) eccesso di potere per violazione e falsa applicazione dell'articolo 1350 del decreto legislativo n. 66/2010;
 - 8) violazione e falsa applicazione dell'articolo 2186 del "Codice dell'Ordinamento Militare", nonché delle disposizioni della "Guida Tecnica disciplinare";
 - 9) sviamento, illogicità manifesta, "cinismo amministrativo" e ingiustizia manifesta;
 - 10) violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3 della Legge n. 241/1990, nonché degli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione;
 - 11) violazione del principio di buon andamento, imparzialità e trasparenza della Pubblica Amministrazione;
 - 12) eccesso di potere nelle figure sintomatiche dell'illogicità e ingiustizia manifesta, carenza di istruttoria e violazione del principio di proporzionalità.
5. Con la sentenza appellata il T.A.R. adito ha respinto il ricorso e condannato il ricorrente alle spese.
6. L'appellante ha impugnato la decisione in epigrafe, deducendone l'erroneità per le ragioni esposte in otto distinti motivi di appello.
7. Le Amministrazioni intimare si sono costituite, al fine di resistere al gravame.
8. L'appellante ha depositato documentazione, giurisprudenza e, in data 15 maggio 2025, con la quale ha ulteriormente illustrato i profili di appello.
9. All'udienza pubblica del giorno 17 giugno 2025, previo avviso alle parti, ai sensi dell'art.73 c.p.a., della sussistenza di profili, rilevati d'ufficio, di possibile inammissibilità dell'appello, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. Il Collegio ritiene il ricorso inammissibile e comunque infondato.
11. Sotto il profilo in rito, occorre ricordare che alla "parte volitiva" dell'appello deve sempre accompagnarsi una "parte argomentativa", che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo giudice; pertanto è necessario, pur quando la sentenza di primo grado sia stata censurata nella sua interezza, che le ragioni sulle quali si fonda il gravame siano esposte con sufficiente grado di specificità, da correlare peraltro con la motivazione della sentenza impugnata: "il principio di specificità dei motivi di impugnazione, posto dall'art. 101, comma 1, c.p.a., impone che sia rivolta una critica puntuale alle ragioni poste a fondamento della sentenza impugnata, non essendo sufficiente la mera riproposizione dei motivi contenuti nel ricorso introduttivo; il giudizio di appello dinanzi al giudice amministrativo, infatti, si presenta come *revisio prioris instantiae* i cui limiti oggettivi sono segnati dai motivi di impugnazione (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato 8 aprile 2021, n. 2843)".
- L'art. 101, comma 1, c.p.a., infatti, non consente una generica riproposizione dei motivi di ricorso respinti dal giudice di primo grado, ma richiede la deduzione di specifici motivi di contestazione della

correttezza del percorso argomentativo sul quale si fonda la decisione appellata, poiché l'oggetto del giudizio di appello è costituito dalla decisione appellata e non dal provvedimento gravato in primo grado (Cons. Stato Sez. II, 19/08/2021, n. 5939 e 22/06/2022, n.5131).

Ciò posto non può sottacersi che, come meglio si illustrerà in seguito a proposito della disamina dei singoli motivi di appello, che le questioni sollevate con il gravame non costituiscono altro che la pedissequa riproduzione, nel limite dei capi della sentenza oggetto di impugnazione, degli argomenti già prospettati al TAR, ai quali il primo giudice ha già offerto adeguate risposte, corrette in fatto e in diritto, che l'appellante non considera adeguatamente, né contrasta con efficacia.

12. Quanto al primo motivo, l'appellante adduce che il procedimento disciplinare andava avviato entro 60 giorni dal 21.12.2015 e comunque la conclusione in data 26.10.2016 sarebbe tardiva.

12.1. Ma al riguardo il T.A.R., dopo aver premesso (sub “1”) che l'Organo di vertice della Magistratura militare, dopo aver denunciato i fatti al Procuratore Generale Militare della Repubblica e al Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale di Verona, *“trasmetteva il 3 febbraio 2016 le proprie delibere, al Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, per le iniziative di competenza”*, ha concluso che *“....il competente Comandante Interregionale, avuta contezza il 3 febbraio 2016 delle condotte poste in essere dal Sottufficiale, esperiti gli accertamenti preliminari il 14 marzo 2016...., disponeva inchiesta formale disciplinare. Quindi gli addebiti sono stati contestati all'interessato il 30 marzo 2016, data che cade ampiamente entro il termine decadenziale di 60 giorni (decorrenti dalla data del 3 febbraio), previsto dall'art. 1392, secondo comma, del Decreto Legislativo n. 66/2010”*.

12.2. Quanto agli ulteriori termini, il T.A.R. ha dettagliatamente ricostruito i passaggi procedurali, esternando nella motivazione, anche con il richiamo a specifici precedenti, perché l'attività dell'amministrazione debba essere ritenuta tempestiva:

< Quanto al termine di cui al comma 4 dell'art. 1392 C.o.m., il quale stabilisce, come detto, che il procedimento disciplinare si estingue se sono decorsi novanta giorni dall'ultimo atto di procedura (senza che nessuna ulteriore attività sia stata compiuta), si rileva in primo luogo che il rispetto del termine di gg. 90 va calcolato facendo riferimento al momento di adozione degli atti del procedimento sanzionatorio e non a quello della notifica del provvedimento, momento, quest'ultimo, che attiene all'efficacia e non al perfezionamento del provvedimento stesso (ex multis Cons. di Stato, sezione IV, 15 settembre 2010, n. 6876; 30 giugno 2010, n. 4163; 9 aprile 2009, n. 2190; 31 maggio 2007, n. 2844; 30 maggio 2005, n. 2763; 22 aprile 2005, n. 1851; 16 marzo 2001, n. 1577).

Nel procedimento disciplinare in discorso è stato quindi rispettato il termine endoprocedimentale de quo di 90 giorni rispetto a ciascuno atto di procedura. Infatti:

- il 14 marzo 2016 veniva ordinata l'inchiesta formale dal Comandante Interregionale Carabinieri "Ogaden";
- il 22 marzo 2016 veniva notificata all'interessato la comunicazione di avvio del procedimento, con la contestazione degli addebiti; precisamente è risultato che in tale data l'Ufficiale di Polizia Giudiziaria Militare incaricato tentava di consegnare la relativa comunicazione all'inquisito che, dopo averla letta, la riconsegnava, rifiutandosi di sottoscriverla per ricevuta (cfr. doc. 17 res.); inoltre parte resistente ha fornito ulteriore prova dell'avvenuta consegna dell'atto di contestazione degli addebiti, producendo la ricevuta di consegna della raccomandata n. 05342015999-5 firmata dalla moglie convivente del ricorrente, con timbro postale "6 aprile 2016" (doc. 18 res.); non a caso l'interessato redigeva immediatamente lo stesso giorno 6 aprile e inviava (all'Ufficiale Inquirente e al Comando Prov.le di Lecce) istanza di accesso agli atti e di partecipazione procedimentale ai sensi della Legge n. 241 del 1990, nella quale dava atto di avere ricevuto proprio in data 6.4.2016 l'atto di contestazione degli addebiti, identificato con il n. 664/3 di protocollo, proveniente dal Comando Provincia CC di Lecce Nucleo Investigativo (doc. 19 res.);
- quindi il 22 maggio 2016 l'Ufficiale Inquirente concludeva l'istruttoria procedimentale, con la redazione della relazione finale (doc. 9 res.);
- il 13 luglio 2016 il suddetto Comandante Interregionale Carabinieri, ordinava il deferimento del - OMISSIS- al giudizio di una Commissione di Disciplina (doc. 10 res.);
- nella seduta del 13 settembre 2016 la suddetta Commissione di Disciplina dichiarava il Sottufficiale ricorrente "non meritevole di conservare il grado" (doc. 11 res.);
- infine, il 26 ottobre 2016 è stato emesso il decreto impugnato (doc. 12 res.).

Per quanto già osservato la successiva fase di notifica non può ritenersi necessaria, invece, per il perfezionamento dell'atto.>

A fronte di tale articolata motivazione, l'appellante si limita a "ribadire" la propria ricostruzione, senza formulare alcuna critica della sentenza appellata.

13. Quanto al secondo motivo, il T.A.R. ha ampiamente e dettagliatamente motivato sull'efficacia probatoria delle acquisizioni documentali (sub 8), respingendo le censure di difetto ed istruttoria e motivazione, quest'ultima ammissibile anche *per relationem*, nonché diffondendosi (sub 9) sulle ragioni per le quali la constatazione oggettiva della rilevante gravità delle condotte poste in essere dall'ex Maresciallo non possa trovare copertura o giustificazione nell'esercizio dei diritti costituzionali dal medesimo invocati ai sensi dell'art. 18 e 21 Cost.

A fronte di ciò, l'appellante si limita a ripetere che le opinioni espresse non esorbiterebbero dalla libertà di manifestazione del pensiero riconosciuta ai militari che esercitano attività sindacale nonché ad un editorialista.

14. Con il terzo motivo l'appellante ripropone la propria tesi circa la non assoggettabilità al potere disciplinare del militare in congedo assoluto, adducendo, per la prima volta, che il decreto di congedo risaliva al 2004, anteriormente all'approvazione del codice militare, erroneamente applicato dalla decisione appellata, e non consentiva, mediante il richiamo all'art.2186 CO.M., l'applicazione delle nuove disposizioni al suo caso.

14.1. Al riguardo occorre però osservare, in primo luogo, che era stato proprio il ricorrente in primo grado a lamentare la violazione degli artt. 1350 e 2186 del C.O.M., sicché il T.A.R. correttamente ha deliberato, in senso sfavorevole alla parte, la censura così come prospettata.

14.2. In secondo luogo, che il C.O.M. non fosse applicabile al militare, in quanto entrato in vigore successivamente al suo collocamento in congedo, e che l'art.2186 COM non consentisse l'applicabilità del codice alla sua situazione costituiscono censure nuove, mai sottoposte in primo grado.

Tali argomenti non costituiscono uno sviluppo in senso critico (rispetto la sentenza) di profili sollevati in primo grado, ma censure del tutto nuove rispetto il ricorso introduttivo, nonostante il preciso onere di indicare, in modo puntuale, le circostanze di fatto e gli elementi di diritto rilevanti, dovendo il ricorso medesimo contenere, in sé, tutti gli elementi che diano al giudice la possibilità di provvedere al diretto controllo della legittimità degli atti impugnati.

14.3. Come chiarito da questo giudice d'appello (sez. IV, 20/3/2024 n.2725), gli oneri di specificità e chiarezza incombenti sulla parte ricorrente (e sul suo difensore, che tecnicamente la assiste in giudizio) trovano il loro fondamento:

- nell'art. 24 Cost., posto che solo una esposizione chiara dei motivi di ricorso o, comunque, delle ragioni che sorreggono la domanda consente l'esplicazione del diritto di difesa delle altre parti evocate in giudizio;
- nella loro strumentalità alla attuazione del principio di ragionevole durata del processo, ex art. 111, comma secondo, Cost.;
- nella necessità della difesa "tecnica", il che contribuisce a rendere evidente la natura della professione legale quale "professione protetta", ai sensi dell'art. 33, quinto comma, Cost. e degli artt. 2229 e seguenti del codice civile (cfr. Corte cost., 17 marzo 2010 n. 106);
- nella necessità di consentire alla controparte e al giudice di individuare chiaramente le censure proposte e conseguentemente consentire alla controparte di approntare le relative difese nonché al giudice di delimitare correttamente l'oggetto del giudizio.

Ragion per cui l'appello è inammissibile in parte qua per aver ampliato ed introdotto profili e censure nuovi.

15. Il quarto motivo di appello si limita a riportare giurisprudenza della quale il primo giudice non avrebbe tenuto conto nel respingere la doglianza volta a contestare il difetto di proporzionalità nella scelta della sanzione, senza spiegare per quale motivo tali orientamenti dovrebbero condurre, nel caso in questione, a ritenere illegittima la sanzione, avuto riguardo all'ampia motivazione esternata dal primo giudice.

16. Quanto al quinto motivo, relativo alla pretesa disparità di trattamento rispetto al trattamento riservato ad altro militare, l'appellante si limita a richiamare la decisione del T.A.R. Veneto intervenuta su ricorso di detto militare, con la quale il T.A.R. ha ritenuto che il comportamento andasse ricondotto ad attività sindacale, senza però sottoporre ad idonea critica la sentenza appellata, che ha, al contrario, motivatamente escluso (sub 12), a seguito di ampia ricostruzione della normativa applicabile, che l'associazione UNAC possa essere annoverata tra le associazioni sindacali riconosciute.

17. Con il sesto motivo l'appellante censura la sentenza gravata nella parte in cui non ha ritenuto provata la conflittualità con gli ufficiali coinvolti nel procedimento disciplinare, che dovevano quindi astenersi.

Anche in questo caso l'appellante non sottopone ad idonea critica la decisione che, in primo luogo, ha affermato come l'obbligo di astensione nei procedimenti amministrativi vada verificato con riferimento alle fattispecie circostanziate e tipizzate rinvenibili nell'art. 51 c.p.c. e debba derivare da fatti e/o situazioni specifici e suscettibili di successivo accertamento in termini oggettivi e imparziali; in secondo luogo, lungi dall'aver ignorato le denunce ed esposti depositati dal ricorrente, ha in realtà ritenuto "che l'aver presentato, da parte del militare inquisito, denunce penali nei confronti del superiore gerarchico (senza allegarne, peraltro, l'esito), non comporti alcun dovere di astensione di quest'ultimo nei successivi procedimenti disciplinari, non ricorrendo né gli estremi della lite pendente né quelli della grave inimicizia. Diversamente ragionando, si arriverebbe alla paralisi del potere disciplinare, perché il superiore che sia stato denunciato dall'inferiore dovrebbe astenersi, per questo solo fatto, in tutti i successivi procedimenti disciplinari.".

Anche tale motivo è quindi inammissibile.

18. Il settimo motivo, volto a sollecitare la rimessione avanti la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art.861 C.O.M., è infondato, dal momento che la disposizione censurata non presenta alcuno degli aspetti critici accennati dalla parte; non può ritenersi illegittima, incongrua o illogica la disposizione normativa che consente l'irrogazione della sanzione nella misura massima a fronte di comportamenti che arrechino grave nocumento al prestigio e al decoro dell'Amministrazione militare.

19. L'ultimo motivo risulta parimenti inammissibile, non censurando idoneamente la sentenza, che ha dedicato ampio spazio alla ricostruzione dell'associazionismo sindacale in ambito militare, escludendo che l'UNAC vi rientri, e traendo da tale premessa la conclusione che:

<Quanto precede rende dunque infondate e fuorvianti le censure ricorsuali volte qualificare le dichiarazioni del sig. Savino come "sollecitazioni, contestazioni, critiche e lagnanze in ordine alla modalità di esercizio della giustizia militare da parte di alcuni magistrati che, sia pure sollevate con un tono asseritamente colloquiale, colorito e pungente, si riferiscono senza alcun dubbio alle iniziative sindacali intraprese.".

Quanto sopra esposto in merito alla impossibilità di qualificare l'odierna U.N.A.C. come associazione sindacale legittimamente operante nel settore militare - in assenza dell'atto di assenso ministeriale da considerare comunque necessario sia nell'assetto anteriore alla menzionata sentenza della Corte Costituzionale, che in quello successivo - rende del tutto inappropriato invocare da parte del ricorrente, a titolo scriminante, l'esercizio dei diritti e delle libertà sindacali>.

20. L'appello risulta quindi inammissibile.

21. Lo stesso risulta comunque infondato.

22. In primo luogo, il Collegio condivide la ricostruzione del T.A.R. circa la natura giuridica dell'U.N.A.C.

Si veda, al riguardo, anche l'ampia ricostruzione operata nella decisione T.A.R. Sicilia, sez. III, 09/11/2023, n.3299:

< Con la sentenza n. 120 del 13 giugno 2018, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 2 dell'art. 1475 del D.lgs. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare), per violazione - tramite il parametro interposto dell'art. 117, primo comma, della Costituzione - degli artt. 11 e 14 della CEDU come interpretati dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 ottobre 2014 nelle controversie Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia.

La Corte, dopo aver dichiarato l'incompatibilità con le sopra richiamate fonti internazionali del divieto assoluto posto dal comma 2 dell'art. 1475 D.Lgs. 66/2010 in capo ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e di aderire ad altre associazioni sindacali, ha osservato che le stesse norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta sociale europea, sanciscono la facoltà per gli Stati aderenti di porre delle limitazioni all'esercizio del diritto di associazione sindacale, purché esse siano stabilite dalla legge e costituiscano "in una società democratica misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

Ferma, dunque, l'incostituzionalità del divieto assoluto di associazione sindacale, il Giudice delle Leggi ha riconosciuto al Legislatore la facoltà di definire i limiti all'esercizio del suddetto diritto a garanzia delle esigenze di coesione interna e neutralità delle Forze Armate, che connotano l'ordinamento militare ed il cui riconoscimento è funzionale a garantire ai cittadini altre libertà costituzionalmente tutelate.

Al fine di non differire ulteriormente l'esercizio del diritto di associazione sindacale ai militari, la Corte ha enucleato dall'ordinamento i limiti all'esercizio di tale diritto ricavabili dalla legislazione vigente.

Anzitutto la Corte ha ritenuto compatibile con la tutela del diritto all'associazione sindacale, per come riconosciuto dall'ordinamento costituzionale, il divieto di adesione dei militari ad "altre associazioni sindacali", ossia ad associazioni che non siano composte da soli militari, previsto dall'art. 1475, comma 2, D.Lgs. 66/2010.

Ha, inoltre, individuato, quali ulteriori limiti già presenti nell'ordinamento: la preventiva autorizzazione, già vigente per la generalità delle associazioni tra militari, ai sensi dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, che per effetto della dichiarazione di incostituzionalità del divieto assoluto di cui al comma 2, si estende anche alle associazioni a carattere sindacale ("La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa". Si tratta di una condizione di carattere generale valida a fortiori per quelle a carattere sindacale, sia perché species del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza."); la verifica della democraticità delle strutture associative, quale portato degli artt. 39 e 52 Cost. ("fondamentale è il principio di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, evocato in via generale dell'art. 52 Cost., che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari. Sotto altro profilo tale principio viene in evidenza nella prospettiva del personale interessato, quale titolare della libertà di associazione sindacale sancita dal primo comma dell'art. 39 Cost.: l'esercizio di tale libertà è infatti possibile solo in un contesto democratico.") e della loro neutralità ("Altresì rilevante è il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 Cost. per tutto l'apparato pubblico, e valore vitale per i Corpi deputati alla "difesa della Patria"; anch'esso ha come necessario presupposto il rigoroso rispetto della democrazia interna all'associazione.").

La verifica dell'esistenza di questi requisiti, precisa la Corte, comporta l'esame dell'apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento, nonché il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza.

Altri limiti già enucleabili nell'ordinamento sono: il divieto di esercizio del diritto di sciopero, funzionale alla garanzia di altre libertà ed alla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti ("Si tratta indubbiamente di una incisione profonda su di un diritto fondamentale, affermato con

immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa Corte, ma giustificata dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 31 del 1969)"), nonché quelli derivanti dalla disciplina dettata per gli organismi della rappresentanza militare e in particolare le disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza "le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale".

Fatta questa premessa, l'assunto di parte ricorrente, secondo cui una volta dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di costituzione ed adesione ad associazioni professionali di natura sindacale, era possibile per il militare aderire liberamente a qualsiasi associazione sindacale non è corretto, avendo la Corte definito i limiti a tale libertà già presenti nell'ordinamento, indipendentemente dall'intervento del Legislatore. Neppure può ritenersi, inoltre, che l'UNAC fosse stata già autorizzata per effetto del silenzio-assenso maturato ai sensi dell'art. 1038 D.P.R. 90/2010 con il decorso di centottanta giorni dalla (peraltro non meglio identificata) notifica della sua costituzione alle Autorità competenti nel 2013. In radice tale possibilità è esclusa dal comma 4 dell'art. 20 L. 241/90 che sottrae dall'ambito di applicazione del silenzio-assenso, tra gli altri, i procedimenti concernenti "la difesa nazionale" e "la pubblica sicurezza" (T.A.R. Lazio - Roma, sez. I-bis, 2 marzo 2022, n.-OMISSIS-; T.A.R. Veneto, Sez. I, 11 dicembre 2020, n. 2242/2020)>.

Tanto esclude che i comportamenti del ricorrente possano ascrivere all'esercizio di diritti associativi sindacali.

23. Giova ricordare quali sono le condotte contestate, come ricostruite nella decisione appellata:

<In data 6 ottobre 2015 veniva pubblicato sul sito internet di detta Associazione, www.carabinieri-unione.it, un articolo dal titolo "Tribunale Militare di Verona - andate tutti a lavorare" (doc. 1 res.), ove venivano espressi giudizi fortemente critici sulla Giustizia Militare nonché sul sistema, asseritamente vessatorio, posto in essere da alcuni Ufficiali delle Forze Armate nei riguardi dei loro dipendenti.

Nello specifico, il contenuto delle frasi incriminate era il seguente:

- il Tribunale Militare di Verona veniva definito quale "...ultimo baluardo inutile della giustizia militare...";*
- una sentenza di condanna subita da un Sergente dell'Esercito Italiano, veniva descritta come un "...regalo..." fatto agli Ufficiali che denunciarono l'interessato;*
- veniva inoltre accusata la categoria dei magistrati militari di dare corso "...con accanimento a contestazioni assurde..." e "...a cause basate sul nulla...";*
- viene etichettata la predetta categoria come una "...casta di nicchia...".*

In altro contesto, di pochi giorni successivo alla pubblicazione menzionata, durante il congresso dell'U.N.A.C. svoltosi a Roma nei giorni del 21 e del 22 ottobre 2015, il Maresciallo Ordinario-OMISSIS-, intervenendo nella sua qualità di Presidente dell'Associazione, proferiva pubblicamente affermazioni offensive nei confronti di un Sostituto Procuratore della Repubblica in servizio presso la Procura Militare di Verona, apostrofandolo come “persecutore” e come magistrato che non dà seguito a denunce e omette atti del proprio ufficio e che, inoltre, aveva definito “ribelle” un appartenente al sindacato dei Carabinieri>.

23.1. L'addebito disciplinare, ad avviso del Collegio, è fondato.

Secondo principi giurisprudenziali consolidati, l'apprezzamento dei fatti rilevanti a fini disciplinari e l'irrogazione delle relative sanzioni al dipendente pubblico è rimesso alla discrezionalità dell'Amministrazione, la quale è sindacabile dal giudice amministrativo solo quando, dagli atti del procedimento e dal provvedimento, emerge che questa è incorsa in un travisamento dei fatti, è caduta in contraddizioni o illogicità, ovvero ha esercitato il proprio potere in maniera arbitraria, applicando una misura che risulti eccessivamente afflittiva in rapporto ai beni giuridici protetti dalla norma e al grado di pericolo o di danno a essi arrecato (tra le più tante pronunce della Sezione, si v. la sent. n. 6924 del 2023).

Nel caso di specie, la valutazione dell'Amministrazione non è irragionevole, avendo all'evidenza l'appellante ecceduto dagli obblighi di continenza, arrecando così grave nocumento al prestigio e al decoro dell'Amministrazione di appartenenza.

L'appellante, ancorché in congedo, era tenuto al rispetto dei doveri di contegno che incombono sul militare ex art. 732, commi 1 e 2, d.P.R. n. 90 del 2010.

Tali doveri - formulati attraverso clausole generali finalizzate alla salvaguardia del prestigio delle Forze armate e al rispetto delle norme che regolano la civile convivenza - si traducono, in concreto, in un vincolo di condotta a carico del militare (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 dicembre 2020, n.7658).

L'appellante invoca, sotto diversi aspetti e argomentazioni, l'asserito esercizio del diritto di critica nell'ambito della libertà di espressione garantita dall'art. 21 Cost., anche alla luce dello spirito democratico della Repubblica cui si informa l'ordinamento delle Forze armate ai sensi dell'art. 52 Cost.

Tale assunto presuppone una configurazione del diritto rivendicato dal ricorrente che non trova riscontro nella giurisprudenza di questo Consiglio in tema di libertà di espressione delle opinioni personali, secondo la quale 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 limiti 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; Sez.I, parere n.00051/2024 del 22/01/2024).

Ebbene, 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 art. 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 (per una generale e approfondita ricostruzione complessiva, si veda Cons. Stato, sez. II 13 novembre 2023 n. 9689) .

Oltretutto, 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 mediante espressioni oggettivamente e gratuitamente offensive nei riguardi della giustizia militare e delle forze armate.

24. Per le suesposte ragioni, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile e comunque infondato. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati esaminati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato, come chiarito dalla giurisprudenza costante (per tutte: Consiglio di Stato sez. II, n. 8247/2023 e giur. ivi richiamata). Gli specifici argomenti secondari non espressamente esaminati sono stati pertanto ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

25. Le spese, come per legge, seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile e comunque infondato.

Condanna l’appellante a rifondere alle amministrazioni appellate spese ed onorari di giudizio, liquidati in euro tremila, oltre accessori, se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dell’appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Maria Stella Boscarino, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere