

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA - MILITARE: Consiglio di Stato - Sezione Seconda - Sentenza 25 luglio 2025, n. 6653.

1. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Istruttoria – Audizione personale della parte – Ammissibilità – Limiti -Valutazione discrezionale del giudice sull'utilità - Sussiste .

1. L'audizione personale della parte non è contemplata tra i mezzi di prova previsti dall'art. 63 c.p.a., ma può assumere la forma della richiesta d'informazioni, ai sensi dell'art. 64, comma 3, c.p.a. ovvero dell'interrogatorio libero di cui all'art. 117 c.p.c. per effetto del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a.; in entrambi i casi, tuttavia, la scelta di disporre il mezzo istruttorio è subordinata a una valutazione del giudice di utilità rispetto alla decisione sul merito.

Sottolinea la sezione come tale disciplina non possa dirsi né manifestamente irragionevole, né arbitraria, pertanto non comporta alcuna violazione dei diritti di difesa, né determina disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il pubblico impiego privatizzato dal processo del lavoro, perché anche in tale rito l'interrogatorio libero delle parti è "obbligatorio" nel senso che il giudice è tenuto a valutare se il relativo espletamento – che comunque non è previsto a pena di nullità – si configuri di qualche potenziale utilità ai fini della decisione.

2. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo –Richiesta di audizione della parte a fini difensivi – Inammissibilità -Ragioni.

2. Nel processo dinanzi al Consiglio di Stato è prevista la difesa tecnica obbligatoria, da prestarsi con il ministero di un avvocato ammesso al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, pertanto non può essere accolta la richiesta di audizione della parte a fini difensivi.

Sottolinea la sezione come tale disciplina non contrasta con il diritto di difesa di cui agli artt. 24 e 111 Cost., anzi rappresenta una modalità per realizzarne la concreta effettività, non essendo irragionevole rapportare alla fruizione della giurisdizione di una Corte suprema – qual è il Consiglio di Stato, che è organo di vertice della giurisdizione amministrativa dotato in tale ambito di una riserva di nomofilachia – la più elevata competenza professionale da parte del difensore.

3. Militare - Procedimento disciplinare - Ufficiali generali - Contestazione addebiti - Dies a quo: dalla decisione di disporre l'inchiesta formale.

3. Quando il procedimento disciplinare riguarda ufficiali generali, il termine per la contestazione degli addebiti inizia a decorrere dalla decisione di disporre l'inchiesta formale adottata, ex art. 1378 c.m., dal Ministro della difesa e non dalla proposta del comandante del corpo.

4. Militare – Preteso coinvolgimento nella dialettica politica – Violazione del dovere di imparzialità delle Forze armate -Sussiste

4. Costituiscono illecito disciplinare i comportamenti del singolo militare che, pur inidonei a comportare un sostanziale e fattivo schieramento del Corpo di appartenenza a sostegno dell'una o dell'altra compagine o proposta, siano tali da ingenerare nell'opinione pubblica, o in una parte significativa di essa, la convinzione (errata) che questo sia coinvolto nella dialettica politica. (1).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, n. 9689 del 2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 giugno 2025 il consigliere Alessandro Enrico Basilico e uditi l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni, per il Ministero appellante, e l'avvocato Stefano Viti, per l'appellato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Ministero della difesa impugna la sentenza che ha accolto il ricorso dell'appellato, Generale dell'Arma dei carabinieri in congedo, contro gli atti mediante i quali gli è stata inflitta la sanzione disciplinare di stato della perdita del grado per rimozione.

2. I fatti di causa rilevanti, quali emergono dalle affermazioni delle parti non specificamente contestate e comunque dagli atti e documenti del giudizio, possono essere sinteticamente ricostruiti nei termini seguenti.

2.1. L'appellato è un militare dell'Arma dei carabinieri, in congedo con il grado di Generale di brigata.

2.2. Tra il 2019 e il 2020 l'amministrazione è venuta a conoscenza di una serie d'iniziative pubbliche di natura politica da questi intraprese. Si tratta, in particolare, di:

- un videomessaggio pubblicato sul web il 30 aprile 2020;
- una videointervista rilasciata a un sito internet il 26 maggio 2020;
- un video pubblicato il 30 maggio 2020 sul profilo social del movimento "Gilet arancioni" relativo a una manifestazione tenutasi a Bergamo;
- una serie di video pubblicati sul web tra il 12 ottobre 2019 e il 2 giugno 2020;
- un'immagine pubblicata sul sito internet del movimento "Gilet arancioni" che ritraeva l'appellato in uniforme dando notizia dell'organizzazione di una manifestazione che si sarebbe tenuta a Roma il 2 giugno 2020;
- manifestazioni tenutesi il 30 e il 31 maggio, nonché il 2 giugno 2020, a Milano, Bergamo, Bari e Roma, a cui l'appellato ha preso parte in qualità di esponente del movimento "Gilet arancioni" in violazione delle norme sul distanziamento sociale imposte per prevenire il contagio da Covid-19.

L'amministrazione ha rilevato in particolare che:

- su siti internet e profili social riconducibili a gruppi politici sono state diffuse immagini dell'appellato in uniforme;
- questi ha fatto ricorrente riferimento al grado rivestito e all'appartenenza all'Arma dei carabinieri, senza precisare la propria posizione di ufficiale in congedo;
- si è espresso con toni "particolarmente critici e irriguardosi" nei confronti del Presidente della Repubblica;

- ha manifestato comportamenti orientati a istigare una pluralità di militari a compiere azioni di rimostranza nei confronti delle rispettive linee gerarchiche;
- ha organizzato manifestazioni, cui ha poi attivamente partecipato, in violazione delle norme dettate per prevenire il contagio da Covid-19.

Inoltre, ha ravvisato in questi comportamenti il carattere dell'intenzionalità, considerato che:

- il militare aveva già riportato la sanzione disciplinare di stato della sospensione per mesi dodici, in forza del decreto del 20 settembre 2018 (prot. 555857);
- è stato destinatario di una sanzione amministrativa per "usurpazione di titoli" inflitta dalla prefettura di Perugia il 9 gennaio 2020, in relazione alla locandina di candidatura alle elezioni regionali in Umbria nella quale, nonostante la sospensione disciplinare, aveva utilizzato il grado di Generale;
- nei suoi confronti la Procura della Repubblica di Roma aveva chiesto il rinvio a giudizio per il reato di "istigazione a delinquere" (proc. pen. 4737/18 r.g.n.r.);
- era stato rinviato a giudizio con l'imputazione di "offesa all'onore e al prestigio del Presidente della Repubblica" (proc. pen. 8942/18 r.g.n.r.).

Pertanto, ritenendo che il militare avesse posto in essere comportamenti oggettivamente idonei a ingenerare nell'opinione pubblica il convincimento che, contrariamente al vero, i carabinieri e l'Arma nel suo complesso fossero coinvolti nelle competizioni politiche in contrasto con il principio di neutralità politica delle Forze armate, il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, con nota dell'8 giugno 2020 (prot. 3267/15-181-25), ha proposto l'apertura nei suoi confronti di un'inchiesta formale.

2.3. Condividendo tale proposta, con nota del 27 agosto 2020 (prot. 325699) il Direttore generale della Direzione generale per il personale militare del Ministero della difesa-Persomil ha disposto l'inchiesta formale a carico dell'appellato e, con nota del 2 settembre 2020, è stato nominato l'ufficiale inquirente.

2.4. Con foglio n. 141/2 del 22 settembre 2020 questi ha rappresentato di essere indagato in un procedimento penale.

2.5. Comunque, egli ha provveduto a formulare la contestazione degli addebiti con foglio n. 141/4 del 22 settembre 2020.

2.6. Dopo diversi tentativi vani di notificare all'interessato la contestazione degli addebiti (dei quali dà conto la relazione riepilogativa del 27 novembre 2020), tanto in Tunisia, dove questi risultava residente, quanto in Italia (in occasione di manifestazioni a cui egli avrebbe potuto partecipare), il 22 ottobre 2020 è stato infine affisso all'albo pretorio del comune di Deruta, ultimo luogo di residenza in Italia, l'avviso di notifica atti.

2.7. Riferendo delle difficoltà nel raggiungere l'incolpato, con nota n. 141/27 del 30 ottobre 2020 l'ufficiale inquirente ha chiesto una proroga dei termini della fase procedimentale sino al 30 novembre 2020, preannunciando la nomina di un difensore d'ufficio.

2.8. Con nota n. 141/28 del 2 novembre 2020 è stato nominato il difensore d'ufficio.

2.9. Con nota n. 283/3 del 4 novembre 2020 il difensore d'ufficio nominato ha riferito di una potenziale incompatibilità rispetto all'incarico, avendo questi prestato servizio presso l'ufficio personale del Comando unità mobili e specializzate carabinieri (CUMS), il cui Comandante aveva svolto le funzioni di ufficiale inquirente nell'inchiesta formale che aveva condotto alla sospensione disciplinare dell'odierno appellato, e in quella occasione era venuto a conoscenza delle vicende che lo avevano interessato.

2.10. Con nota prot. 440616 del 16 novembre 2020, la Direzione generale Persomil ha concesso all'ufficiale inquirente la proroga fino al 30 novembre 2020 per la presentazione della relazione finale dell'inchiesta formale.

Con la stessa comunicazione, si è escluso che la situazione descritta dall'ufficiale difensore d'ufficio configurasse un'ipotesi d'incompatibilità.

2.11. Su richiesta dell'ufficiale inquirente, avanzata con nota n. 141/39 del 19 novembre 2020 e motivata in ragione della presentazione, il giorno precedente, di memorie difensive fa parte del difensore d'ufficio, è stata concessa un'ulteriore proroga del termine di conclusione dell'inchiesta al 14 dicembre 2020, con nota prot. 455279 del 24 novembre 2020.

2.12. Con relazione finale del 10 dicembre 2020 (corredata da una relazione riepilogativa del 27 novembre 2020 contenente l'esposizione cronologica dei vari momenti dell'inchiesta e l'indicazione del contenuto dei singoli documenti acquisiti agli atti), l'ufficiale inquirente ha concluso l'inchiesta formale ritenendo fondato l'addebito.

2.13. Con nota prot. 63972 dell'11 febbraio 2021 la Direzione generale Persomil ha deferito l'incolpato al giudizio della commissione di disciplina.

2.14. Con note dell'11 febbraio 2021 è stato conferito l'incarico al presidente e ai membri della commissione di disciplina, la quale è stata costituita con ordine del 5 marzo 2021.

2.15. Con nota del 4 marzo 2021 n. 138/2 il presidente della commissione ha dichiarato la sussistenza di motivi d'incompatibilità a ricoprire l'incarico e, con decreto della Direzione generale Persomil n. 105846 del 5 marzo 2021, è stato sostituito.

2.16. Con nota n. 141/28 del 2 novembre 2020 l'ufficiale difensore d'ufficio ha riferito di non riuscire più a contattare l'incolpato e di non essere in condizione di assicurarne la difesa e, con nota del 22 marzo 2021, è stato sostituito.

2.17. All'esito della seduta del 29 aprile 2021 la commissione di disciplina ha giudicato l'appellato "non meritevole di conservare il grado".

2.18. Con provvedimento prot. 346123 del 28 luglio 2021, la Direzione generale Persomil ha quindi decretato nei suoi riguardi la perdita del grado per rimozione per motivi disciplinari ai sensi dell'art. 1357, comma 1, lettera d), e dell'art. 861, comma 1, lettera d), e 867, comma 6, c.o.m..

3. L'interessato ha impugnato il provvedimento, insieme agli atti dell'inchiesta, dinanzi al T.a.r. per il Lazio, eccependo in primo luogo, sul piano procedimentale, la decadenza dell'amministrazione dal potere sanzionatorio per inosservanza del termine di sessanta giorni per la contestazione degli addebiti di cui all'art. 1392, comma 2, c.o.m.; quindi contestando, con un secondo ordine di censure, l'incompatibilità dell'ufficiale inquirente e del difensore d'ufficio, il difetto di motivazione e di presupposti, lo sviamento di potere, l'omessa valutazione dei propri precedenti e il difetto d'istruttoria in relazione all'annullamento della sanzione della sospensione per dodici mesi da parte del T.a.r., nonché la violazione dei diritti civili e politici dei militari, con particolare riferimento alla sua condizione di militare in congedo assoluto.

4. Con sentenza -OMISSIS-, il Tribunale ha accolto il ricorso e annullato il provvedimento di irrogazione della sanzione, compensando tra le parti le spese di lite.

In particolare, il giudice di primo grado ha ritenuto fondata, e assorbente, la censura relativa alla violazione del termine per la contestazione degli addebiti, il quale – in tesi – avrebbe iniziato a decorrere dalla formulazione della proposta di apertura dell'inchiesta formale, avanzata dal Comando generale dell'Arma l'8 giugno 2020, e sarebbe quindi spirato prima del 22 settembre 2020, appunto data della contestazione degli addebiti.

Il T.a.r. ha precisato che tale vizio comporta la decadenza dal potere disciplinare, stante la natura perentoria del termine in questione.

5. Il Ministero della difesa ha proposto appello contro la sentenza, chiedendo la sospensione della relativa esecutività.

Le censure dedotte dall'amministrazione si articolano in quattro passaggi argomentativi:

- a) il termine di centottanta giorni per la conclusione degli accertamenti preliminari non sarebbe perentorio;
- b) tali accertamenti si concluderebbero solo con la decisione dell'autorità competente, da individuarsi nella specie nella Direzione generale Persomil, essendo la proposta del Comandante generale irrilevante ai fini del decorrere del termine di sessanta giorni per la contestazione degli addebiti;
- c) il termine in questione sarebbe stato quindi rispettato;

d) il provvedimento disciplinare sarebbe immune da vizi anche sul piano della sostanza, essendo il militare in congedo comunque legato da un rapporto giuridico con la Forza armata di appartenenza ed essendo le condotte tenute dall'appellato in contrasto con i doveri gravanti su di esso.

5.1. Il militare si è costituito nel giudizio di secondo grado, chiedendo il rigetto del gravame.

5.2. Con memoria depositata il 6 settembre 2022 l'appellato, oltre a controdedurre rispetto all'appello dell'amministrazione, ha sostenuto la tesi secondo cui la sua condotta rappresenti esercizio di diritti civili e politici, i quali non potrebbero essere limitati per i militari, a maggior ragione se in congedo. Ha inoltre riproposto i seguenti motivi del ricorso di primo grado, dichiarati assorbiti dal T.a.r.:

i) Omessa e, comunque, intempestiva notifica dall'addebito disciplinare– violazione dei principi in materia di non prorogabilità del termine di decadenza.

ii) Violazione art. 51 c.p.c. e dei principi in materia di incompatibilità dell'ufficiale inquirente e del difensore d'ufficio - incompatibilità dell'ufficiale inquirente e del difensore d'ufficio.

iii) Violazione, errata e falsa applicazione articoli 1355 e 1374 del d.p.r. 90 del 2010; violazione art. 3 legge 241/1990; violazione dei principi in materia di esercizio dei poteri dosimetrici; difetto di motivazione; violazione articolo 97 cost. e, segnatamente del principio di buon andamento; eccesso di potere, omessa, errata e falsa considerazione di circostanze rilevanti e, segnatamente dei precedenti di servizio e disciplinari, difetto di presupposti - difetto di motivazione e di 20 presupposti – eccesso e sviamento di potere. Omessa valutazione dei precedenti dell'incolpato.

iv) Difetto di istruttoria; violazione art. 97 cost. e dei principi di imparzialità e buon andamento - omessa valutazione di circostanza rilevanti ai fini del decidere; eccesso di potere, sviamento di potere; violazione, artt. 1465, 1466, 1472, , 1483 e 1466 d. lgs. 15 marzo 2010, n. 66; violazione art. 3, 21, 49, 50 e 98 cost.; violazione artt. 11 e 13 della carta dei diritti fondamentali dell'unione europea; violazione artt. 10 e 11 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (c.e.d.u.); violazione della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'assemblea generale della nazioni unite il 10 dicembre 1948, violazione del patto internazionale sui diritti civili e politici sottoscritto a New York il 16 dicembre 1966; violazione, errata e falsa applicazione art. 712, 713, 714, 717 e 732 d.p.r. 15 marzo 2010, n. 90 - ingiustizia manifesta. Difetto di istruttoria in relazione alla assoluzione del ricorrente dalla imputazione di istigazione a delinquere e arresto illegale ed all'annullamento della sanzione della sospensione dalle funzioni del grado per dodici mesi.

v) Stessi mezzi del motivo precedente. violazione, errata e falsa applicazione art. 712, 713, 714, 717 e 732 d.p.r. 15 marzo 2010, n. 90 - ingiustizia manifesta. violazione dei diritti civili e politici del militare e, segnatamente del militare in congedo assoluto.

vi) Violazione del principio del “né bis idem” – violazione del principio di tempestività della contestazione disciplinare; violazione, errata e falsa applicazione art. 714 d.p.r. 90 del 2010 – errata ed omessa valutazione di circostanze rilevanti – eccesso di potere – viol. art. 97 cost e, segnatamente del principio di buon andamento della p.a. – inidoneità dell’azione.

5.3. Lo stesso appellato, il 6 settembre 2022, ha depositato una serie di documenti:

- a) la sentenza del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma -OMISSIS-, che ha dichiarato il non luogo a procedere nei suoi confronti in relazione all’imputazione per il reato di istigazione a effettuare arresti illegali;
- b) la sentenza del T.a.r. per il Lazio -OMISSIS-, che aveva annullato il provvedimento che gli aveva inflitto la sospensione disciplinare dalle funzioni del grado per mesi dodici;
- c) un provvedimento del 19 ottobre 2002 con il quale era stato disposto l’annullamento d’ufficio di due sanzioni disciplinari di corpo emesse nei suoi confronti il 5 settembre e il 2 ottobre 2000;
- d) il decreto di archiviazione emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma in relazione all’imputazione per il reato di istigazione di militari a disobbedire alle leggi;
- e) il verbale della Giunta per le elezioni della Camera dei deputati del 25 giugno 2015, in cui è riportato l’intervento dell’onorevole -OMISSIS- circa le conseguenze della sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2014, n. 1, che ha dichiarato incostituzionali diverse norme delle leggi per l’elezione della Camera e del Senato;
- f) l’ordinanza del Consiglio di Stato 31 gennaio 2022, n. 425, con cui è stato accolto l’appello cautelare contro l’ordinanza del T.a.r. per il Lazio, n. -OMISSIS- ai soli fini della fissazione dell’udienza di merito;
- g) una denuncia presentata dall’appellato il 2 settembre 2022 e il relativo verbale di ricezione.

5.4. Con ordinanza n. 4496 del 14 settembre 2022 l’istanza cautelare del Ministero della difesa è stata respinta, con compensazione delle spese della fase.

5.5. Nel prosieguo del giudizio le parti hanno depositato ulteriori documenti e scritti difensivi.

In particolare:

- a) l’appellato ha depositato in data 5 maggio 2025 la sentenza del Tribunale di Roma -OMISSIS-, depositata il 9 aprile 2025, di assoluzione dall’imputazione per il reato di “offesa all’onore e al prestigio del Presidente della Repubblica” con la formula “perché il fatto non sussiste”;
- b) lo stesso appellato ha depositato una memoria il 14 maggio 2025 allegando: un comunicato stampa rilasciato dal Presidente emerito della Repubblica Francesco Cossiga il 30 marzo 2000; un esposto-denuncia alla Corte di giustizia europea; una citazione di una sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo; una dichiarazione scritta del musicista -OMISSIS- e datata 22 settembre 2024; un articolo

pubblicato sul “Corriere della sera” il 5 aprile 2000 sulle qualità dell’appellato come compositore; una denuncia-querela alla Procura della Repubblica di Roma, datata 24 maggio 2025;

c) il Ministero ha depositato una memoria di replica il 27 maggio 2025 allegando l’ordinanza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 13081 del 16 maggio 2025 che ha respinto il ricorso proposto contro la sentenza di questa sezione del Consiglio di Stato n. 9689 del 13 novembre 2023, la quale a sua volta aveva accolto l’appello dell’amministrazione e, in riforma della sentenza del T.a.r. per il Lazio n.-OMISSIS-, aveva respinto l’impugnazione della sanzione della sospensione disciplinare per dodici mesi;

d) il 5 giugno 2025 la difesa dell’appellato ha depositato una nota che dà atto della nomina dell’appellato a presidente onorario di un partito e una lettera dello stesso appellato con la quale questi, dopo aver ribadito le proprie ragioni ed esposto la propria convinzione di essere vittima di una “rappresaglia politica”, ha chiesto di essere ascoltato dal Consiglio di Stato, invocando l’art. 111 Cost..

5.6. All’udienza pubblica del 17 giugno 2025 l’avvocato dell’appellato ha insistito per l’audizione personale della parte, precisando però, a specifica domanda del presidente del collegio, che questa non era presente e che, per sentirla, la trattazione della causa avrebbe dovuto essere rinviata; per l’ipotesi in cui la richiesta non fosse stata ritenuta accoglibile, ha eccepito l’illegittimità costituzionale del codice del processo amministrativo, e in particolare dell’art. 73 c.p.a., per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui, per le controversie in materia di pubblico impiego non privatizzato, non consente l’audizione personale della parte, determinando così un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il pubblico impiego privatizzato dal processo del lavoro, come disciplinato dal codice di procedura civile.

Il collegio si è riservato su tutte le questioni, sia processuali, sia di merito, e la causa è stata trattenuta in decisione.

6. In via preliminare, deve essere respinta la richiesta dell’appellato di essere sentito personalmente dal collegio.

A prescindere dal fatto che è stata formulata oltre i termini per la produzione di documenti e per la presentazione di memorie e repliche, essa non può essere accolta per una serie di ragioni.

6.1. In primo luogo, perché l’audizione renderebbe necessario il differimento della trattazione della causa, che l’art. 73, comma 1-bis, c.p.a. consente solo per “casi eccezionali”, tra i quali non può rientrare l’ipotesi della parte che, pur chiedendo di essere sentita – oltretutto, come forma di difesa personale – non sia presente all’udienza di discussione.

6.2. In secondo luogo, perché da un lato l’audizione personale della parte non è contemplata tra i mezzi di prova previsti dall’art. 63 c.p.a. e, dall’altro, anche a volerla considerare come richiesta di

disporre l'interrogatorio libero di cui all'art. 117 c.p.c. – che, diversamente da quello formale, non è espressamente escluso dal codice del processo amministrativo – si deve osservare che esso non rappresenta «*un mezzo di prova, ma piuttosto o strumento di possibile convincimento del giudice di natura sussidiaria*» (Cons. Stato, sez. III, 23 febbraio 2012, n. 1069), analogo alla richiesta d'informazioni che può essere rivolta alle parti ai sensi dell'art. 64, comma 3, c.p.a., e la scelta di disporlo è rimessa al giudice sulla base di una valutazione di utilità rispetto alla decisione sul merito (Cass. civ., sez. II, ord. 9 novembre 2023, n. 31204), rispetto alla quale una richiesta della parte non può considerarsi una domanda istruttoria in senso proprio, ma ha il mero valore di sollecitazione di un potere officioso e discrezionale.

Nella specie, i fatti di causa sono di per sé pacifici tra le parti – essendo piuttosto controversa la valutazione giuridica degli stessi – e comunque emergono chiaramente dall'ampia mole di atti e documenti prodotti in giudizio, pertanto il collegio non ritiene necessario sentire personalmente la parte, la quale peraltro non ha indicato i fatti specifici su cui vorrebbe riferire.

6.3. Nemmeno può sollevarsi la questione di costituzionalità dedotta dall'appellato, la quale non è rilevante ed è manifestamente infondata.

Sotto il primo profilo, l'assenza della parte all'udienza, da un lato, e la completezza dell'istruttoria, dall'altro, rendono l'audizione richiesta superflua e in contrasto con l'esigenza di ragionevole durata del processo, con la conseguenza che di per sé non sarebbe nemmeno necessario interrogarsi sulla compatibilità delle norme processuali con i parametri evocati.

Sotto questo secondo profilo, comunque, la questione è manifestamente infondata: nel ricordare che, secondo una giurisprudenza costituzionale consolidata, al legislatore deve riconoscersi ampia discrezionalità nella disciplina degli istituti processuali, il cui esercizio è sindacabile solo per manifesta irragionevolezza o arbitrio (tra le più recenti, Corte cost., 10 aprile 2025, n. 39), occorre considerare che, come già esposto, nel processo amministrativo l'audizione personale della parte non è preclusa in via assoluta, potendo assumere la forma della richiesta d'informazioni, ai sensi dell'art. 64, comma 3, c.p.a. ovvero dell'interrogatorio libero di cui all'art. 117 c.p.c. per effetto del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a., ma subordinata a una valutazione di rilevanza ai fini della decisione da parte del giudice, secondo una previsione che non può dirsi né manifestamente irragionevole, né arbitraria, trattandosi di acquisire elementi che questi dovrà valutare, secondo il suo prudente apprezzamento, per la definizione della lite.

A ben vedere, nemmeno sussiste la denunciata disparità di trattamento tra dipendenti delle amministrazioni pubbliche in regime d'impiego “privatizzato” e dipendenti in regime di pubblico impiego “non privatizzato”, perché anche nel processo civile del lavoro, secondo una giurisprudenza pressoché unanime (e per questo considerabile un vero e proprio “diritto vivente”), l'interrogatorio

libero delle parti è “obbligatorio” nel senso che il giudice è tenuto a valutarne l’indispensabilità, ossia a verificare *«se tale espletamento si configuri di qualche potenziale utilità, al fine di acquisire elementi di convincimento per la decisione»*, e comunque non è previsto a pena di nullità (Cass. civ., sez. lav., 5 maggio 2003, n. 6815, la quale aggiunge che *«in effetti il valore e l’utilità del libero interrogatorio è differente nelle controversie nelle quali sono necessari accertamenti di fatto, dove può esplicare tutta la sua validità, e quelle di puro diritto, nelle quali i fatti sono pacifici, e dove il libero interrogatorio appare funzionale più che altro al tentativo di conciliazione»*; negli stessi termini, tra le tante, Cass. civ., sez. lav., 18 agosto 2004, n. 16141; 9 maggio 2013, n. 10963; 31 ottobre 2019, n. 28097; App. Milano, 4 febbraio 2006; App. Palermo, 3 giugno 2019, n. 110; App. Roma, 2 novembre 2020, n. 1760).

6.4. Né si perverrebbe a una conclusione differente se si volesse attribuire alla richiesta audizione della parte una valenza – non “istruttoria”, bensì – “difensiva”, essendo prevista nel giudizio amministrativo – salvo ipotesi eccezionali tra cui il caso di specie non rientra – la difesa tecnica obbligatoria (Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2017, n. 1714), da prestarsi dinanzi al Consiglio di Stato comunque con il ministero di un avvocato ammesso al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori ai sensi dell’art. 22, comma 2, c.p.a. (Cons. Stato, sez. II, 8 febbraio 2023, n. 1423), secondo una previsione che non contrasta con il diritto di difesa di cui agli artt. 24 e 111 Cost., ma che anzi rappresenta una modalità per realizzarne la concreta effettività, *«ben potendo la legge ordinaria subordinare a modalità particolari l’esercizio di quel diritto, alla sola condizione che non ne sia resa impossibile o estremamente difficile l’esplicazione (cfr. Corte Cost., sent. n. 47 del 1971), e non apparendo d’altronde irragionevole, nell’ottica di una tutela effettiva, rapportare alla fruizione della giurisdizione della Corte suprema la più elevata competenza professionale da parte del difensore, più volte riconosciuta come elemento connotante la qualità di cassazionista»* (Cass. civ., sez. VI, ord. 4 febbraio 2020, n. 2451, le cui considerazioni possono essere pianamente estese anche al giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, che è organo di vertice della giurisdizione amministrativa e al quale spetta in tale ambito una *«riserva di nomofilachia»*, come riconosciuto anche dalla Corte regolatrice: tra le tante, Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2023, n. 30147, la quale a sua volta richiama Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6).

7. Nel merito, l’appello proposto dal Ministero della difesa è fondato.

7.1. Secondo l’art. 1392, comma 2, c.o.m. *«il procedimento disciplinare di stato a seguito di infrazione disciplinare deve essere instaurato con la contestazione degli addebiti all’incolpato, entro 60 giorni dalla conclusione degli accertamenti preliminari, espletati dall’autorità competente»*.

7.2. Il T.a.r. ha giudicato tardiva la contestazione degli addebiti (formulata il 22 settembre 2020) in quanto ha ritenuto d’individuare il momento di conclusione della fase degli accertamenti disciplinari

nella proposta del Comandante generale dell'Arma di sottoporre l'appellato a inchiesta formale (risalente all'8 giugno 2020).

7.3. Tuttavia, la sezione, con argomentazioni che il collegio condivide e ribadisce, ha osservato che l'art. 1378 c.o.m. stabilisce che la decisione di sottoporre un militare a inchiesta formale, quando riguarda "Ufficiali Generali", è attribuita alla competenza del Ministero della difesa (mentre spetta al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri quando si tratta genericamente di "Ufficiali"): nel caso dell'appellato, dunque, essendo la Direzione generale Persomil l'«*autorità competente*» a ordinare l'inchiesta formale e dunque anche a concludere formalmente la fase degli accertamenti preliminari – rappresentando la proposta del Comandante generale piuttosto l'atto mediante il quale questa è stata posta nelle condizioni di svolgere le valutazioni preliminari a tale determinazione – il termine di 60 giorni per la contestazione è iniziato a decorrere dalla decisione di disporre l'inchiesta formale, non dalla proposta del Comandante del Corpo, con la quale la fase degli accertamenti preliminari non poteva ancora dirsi "formalmente conclusa" (Cons. Stato, sez. II, 13 novembre 2023, n. 9689).

7.3.1. Tale conclusione risulta ormai consolidata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (la successiva sentenza della sezione n. 9372 del 21 novembre 2024 afferma che «*la conclusione degli accertamenti preliminari è integrata con l'ordine di inchiesta formale*», così come il parere della sezione I n. 22 del 13 gennaio 2025 ha rilevato che in quel caso «*l'inchiesta formale è stata disposta il [omissis], data del termine degli accertamenti preliminari e dies a quo per il computo dei 60 giorni per contestare gli addebiti*») e accolta anche dai giudici di primo grado (T.a.r. Lazio, 26 febbraio 2024, n. 3781).

7.3.2. La tesi risulta condivisa anche dalla Corte di cassazione che, nell'ordinanza 16 maggio 2025, n. 13081 – la cui produzione da parte del Ministero è ammissibile, essendo sopravvenuta al termine per il deposito dei documenti – ha respinto l'impugnazione della citata sentenza n. 9689 del 2023 osservando che «*correttamente il Consiglio di Stato ha ravvisato il dies a quo del termine per la contestazione disciplinare nel termine degli accertamenti preliminari, e gli accertamenti preliminari potevano essere solo quelli compiuti dal Direttore Generale del Ministero, quale autorità competente ratione materiae in considerazione del grado dell'incolpato, ex art. 1392 d. lgs. 66/2010*».

7.3.3. Non conduce a una diversa conclusione, anzi avvalora quella raggiunta dalla giurisprudenza, la Guida tecnica sulle procedure disciplinari del Ministero della difesa (nell'edizione del 2019 prodotta in primo grado dall'appellato), la quale prevede che l'autorità competente a disporre l'inchiesta formale, una volta ricevuti gli atti dal Comandante del Corpo corredati dal suo parere-proposta, «*concluderà formalmente la fase degli accertamenti preliminari, alternativamente, con i seguenti atti: - ordine di inchiesta formale; - invio degli atti al Comandante di Corpo per una*

valutazione nell'ambito della propria competenza (indicando le ragioni per le quali si ritiene che il comportamento possa essere sanzionato a livello di corpo); - provvedimento di rinvio dell'esame disciplinare, ricorrendo le condizioni di cui all'art. 1393, comma 1, secondo e terzo periodo, c.o.m.; - archiviazione senza sanzioni» (p. 36). Anche la Guida conferma infatti che, quando è adottato, sia l'ordine di procedere all'inchiesta formale a determinare la conclusione della fase degli accertamenti preliminari.

Vero è che, come osservato dalla difesa dell'appellato, la stessa Guida, in altra parte, afferma che, quando il procedimento disciplinare di stato è instaurato a seguito di un'infrazione, *«la fase degli accertamenti preliminari si ritiene conclusa con la relazione/parere dell'Autorità che li ha eseguiti»* (p. 85); tuttavia, tale passaggio, contenuto nella sezione dedicata ai termini del procedimento disciplinare di stato, deve essere interpretato alla luce della normativa di rango primario – che stabilisce che la fase degli accertamenti preliminari sia conclusa con determinazione dell'autorità competente a disporre l'inchiesta formale – e conciliata con l'altro passaggio prima citato, contenuto nella sezione espressamente dedicata agli accertamenti preliminari, e può essere ragionevolmente essere intesa nel senso che il parere dell'autorità che ha eseguito tali accertamenti chiude l'*attività istruttoria*, ossia l'acquisizione degli elementi necessari per valutare se dare ulteriore impulso al procedimento, fermo restando che, sul piano formale, che è quello rilevante ai fini del decorso dei termini successivi, la conclusione *della fase* in esame avvenga unicamente con la decisione dell'autorità competente a disporre l'inchiesta formale (nella specie, il Ministero della difesa-Direzione generale Persomil).

D'altro canto, sul piano logico, il termine per formulare la contestazione degli addebiti può iniziare a decorrere solo quando, appunto mediante ordine di inchiesta formale, sia stato deciso di proseguire il procedimento disciplinare di stato (invece di optare per una delle altre alternative astrattamente possibili, ossia l'invio degli atti per un'eventuale sanzione disciplinare di corpo, il rinvio dell'esame disciplinare, l'archiviazione senza sanzioni).

7.3.4. Nel caso di specie, in punto di fatto rileva che

- a) l'inchiesta formale è stata ordinata dalla Direzione generale Persomil, autorità competente, con nota prot. 325699 del 27 agosto 2020, con la conseguenza che il termine di sessanta giorni di cui all'art. 1392, comma 2, c.o.m., decorrente da quella data, è venuto a scadere il 26 ottobre 2020;
- b) la contestazione degli addebiti è stata formulata con foglio n. 141/4 del 22 settembre 2020;
- c) a seguito di vari tentativi, con diverse forme e modalità, una prima notificazione della contestazione si è perfezionata il 7 ottobre 2020, ai sensi dell'art. 138, comma 2, c.p.c. (secondo cui *«se il destinatario rifiuta di ricevere la copia, l'ufficiale giudiziario ne dà atto nella relazione, e la notificazione si considera fatta in mani proprie»*), quando un ufficiale dei carabinieri ha tentato di

consegnare il plico contenente la contestazione degli addebiti all'appellato, presente a Roma per una manifestazione in piazza di Monte Citorio, e questi si è espressamente rifiutato di riceverlo (come da relazione di servizio redatta quello stesso giorno e prodotta in primo grado dall'amministrazione);

d) una seconda notificazione si è comunque perfezionata il 22 ottobre 2020 mediante pubblicazione all'albo pretorio del comune di Deruta (come da attestato di pubblicazione emesso dall'Ente e prodotto in primo grado dal Ministero), ultima residenza in Italia dell'appellato, poi trasferitosi all'estero, in applicazione dell'art. 1390, comma 1, c.o.m. (secondo cui *«agli effetti dell'instaurazione dell'inchiesta formale e dell'eventuale deferimento al giudizio della commissione di disciplina, per il militare residente all'estero si considera come residenza l'ultima da lui avuta nel territorio della Repubblica»*).

Pertanto, sia la formulazione della contestazione, sia la sua notificazione sono comunque avvenute entro il termine di sessanta giorni dalla conclusione degli accertamenti preliminari, con la conseguenza che, diversamente da quanto ritenuto dal T.a.r., deve essere respinta la censura proposta in primo grado in ordine alla decadenza del potere sanzionatorio per violazione del termine sancito dall'art. 1392, comma 2, c.o.m..

8. Il rigetto dell'unico motivo su cui il Tribunale aveva fondato l'accoglimento del ricorso di primo grado implica l'esame dei motivi in esso contenuti, rimasti assorbiti e tempestivamente riproposti dall'appellato in secondo grado.

8.1. Con il primo motivo riproposto si evidenzia che, mentre la Direzione generale Persomil avrebbe onerato l'ufficiale inquirente di notificare l'addebito disciplinare entro il 20 settembre 2020, la contestazione reca la data del 22 settembre 2020 e la relativa notificazione non si sarebbe mai stata perfezionata nei confronti del destinatario.

8.2. Il motivo è infondato.

Con la nota prot. 332131 del 2 settembre 2020 la Direzione generale Persomil, nel nominare l'ufficiale inquirente, lo ha onerato di contestare gli addebiti entro il 30 settembre 2020.

La contestazione è stata in effetti formulata con foglio n. 141/4 del 22 settembre 2020 e, come già osservato, a seguito di vari tentativi (tra cui due invii, di cui dà conto la relazione finale, il 24 e il 29 settembre per raccomandata all'indirizzo di residenza all'estero dell'appellato) si sono perfezionate due notifiche della stessa, una il 7 ottobre 2020, ai sensi dell'art. 138, comma 2, c.p.c., a seguito del rifiuto dell'interessato di ricevere il plico in mani proprie, l'altra il 22 ottobre 2020 mediante pubblicazione all'albo pretorio del comune di Deruta, ultima residenza in Italia dell'appellato, in applicazione dell'art. 1390, comma 1, c.o.m..

Pertanto, come già argomentato, risulta rispettato il termine di sessanta giorni per la contestazione degli addebiti di cui all'art. 1392, comma 2, c.o.m., e l'amministrazione non è incorsa in alcuna decadenza rispetto all'esercizio della potestà disciplinare.

8.3. Con il secondo motivo riproposto si sostiene che l'art. 1380, terzo comma, lettera m), c.o.m., che preclude agli ufficiali sottoposti a procedimento penale o disciplinare di far parte della commissione di disciplina, sia applicabile anche alla nomina dell'ufficiale inquirente (come sarebbe confermato dalle linee guida) e si osserva che nella specie l'ufficiale inquirente aveva rappresentato di essere indagato, pertanto avrebbe dovuto essere sostituito.

Inoltre, l'amministrazione avrebbe illegittimamente respinto l'istanza di astensione del difensore d'ufficio, in quanto, essendo questi un ufficiale che per ufficio tratta questioni inerenti lo stato, l'avanzamento e la disciplina, si sarebbe trovato in una posizione d'incompatibilità rispetto all'assunzione dell'incarico.

8.4. Il motivo è infondato.

8.4.1. L'incompatibilità prevista dall'art. 1380, comma 3, lettera m), c.o.m. per l'ufficiale sottoposto a procedimento penale o a procedimento disciplinare di stato riguarda unicamente l'assunzione delle funzioni di componente della commissione di disciplina e, data la lettera della disposizione e la sua collocazione sistematica, di per sé non riguarda l'incarico di ufficiale inquirente; né si può predicarne un'applicazione analogica, stante la diversità delle due funzioni, sostanzialmente giudicante la prima, inquirente la seconda.

La stessa Guida tecnica per le procedure disciplinari non vincola l'amministrazione a estendere le cause d'incompatibilità previste dall'art. 1380 c.o.m. all'ufficiale inquirente, in quanto, se da un lato afferma che una simile soluzione è "ragionevole", dall'altro precisa che la legge non contempla la possibilità di ricusare l'ufficiale inquirente e che tali situazioni – propriamente definite di "inopportunità", più che di vera e propria incompatibilità – *«possono essere superate qualora siano valutati e motivati preminenti interessi pubblici più generali come il buon andamento dell'attività amministrativa e la conservazione della disciplina nelle Forze Armate»*.

Nella specie, l'ufficiale incaricato di svolgere l'inchiesta formale ha rappresentato di essere indagato, ma l'amministrazione, nell'ambito della propria discrezionalità organizzativa, non ha ritenuto di sostituirlo, anzi, accogliendo le svariate istanze di proroga dei termini per la conclusione dell'inchiesta formale da questi presentate, ne ha implicitamente confermato la nomina (a tal proposito occorre ricordare che, come argomentato recentemente da Cons. Stato, sez. IV, 14 gennaio 2025, n. 237, si ha un provvedimento implicito quando *«l'amministrazione, pur non adottando formalmente la propria determinazione, ne determini univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un contegno conseguente, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento*

a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del corrispondente provvedimento formale non adottato») e tale decisione non risulta irragionevole, non derivando dalla mera presenza dell'indagine penale ragioni ostative specifiche ed essendovi all'opposto l'opportunità di proseguire un procedimento caratterizzato da termini stringenti e perentori.

8.4.2. Quanto al difensore d'ufficio, la decisione della Direzione generale Persomil di rigettare l'istanza di astensione da questi presentata merita condivisione.

L'art. 1370, comma 3, lettera b), c.o.m. stabilisce che il difensore del militare inquisito non deve trovarsi in alcuna delle condizioni di cui art. 1380, comma 3, c.o.m.: di queste, l'istanza di astensione richiama l'ipotesi di cui alla lettera l), relativa a *«gli ufficiali che in qualsiasi modo hanno avuto parte in un precedente giudizio penale o commissione di disciplina per lo stesso fatto ovvero sono stati sentiti come testimoni nella questione disciplinare di cui trattasi»*.

Tuttavia, le circostanze di fatto indicate dall'ufficiale designato come difensore d'ufficio – aver collaborato, quale titolare dell'Ufficio personale del Comando unità mobili e specializzate carabinieri (CUMS), alla preparazione delle comunicazioni e degli atti dell'inchiesta formale che nel 2018 ha condotto all'adozione del provvedimento disciplinare di sospensione – non rientrano tra quelle contemplate dalla norma, per l'assorbente ragione che non si tratta dello “stesso fatto” oggetto del procedimento disciplinare del 2018, ma di condotte successive.

8.5. Gli altri motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto trattano questioni connesse.

8.5.1. Con il terzo motivo riproposto si sostiene che il provvedimento sanzionatorio non sarebbe adeguatamente motivato, anche perché richiama il verbale della commissione di disciplina il cui giudizio, secondo le linee guida (a loro volta oggetto di censura), non è motivato; inoltre, l'amministrazione non avrebbe tenuto conto delle doti morali, militari e di carattere nonché dei precedenti di servizio dell'appellato.

8.5.2. Con il quarto motivo riproposto si contesta che l'amministrazione, nel contestare la recidiva all'appellato, non abbia tenuto conto dell'assoluzione disposta con sentenza del Tribunale di Roma n. -OMISSIS- e dell'annullamento del provvedimento di sospensione da parte del T.a.r. per il Lazio con sentenza n. -OMISSIS-, alla luce dei quali si sarebbe dovuto ritenere che la condotta contestata fosse riconducibile all'esercizio di diritti civili e politici nonché espressione della libertà di manifestazione del pensiero.

8.5.3. La censura è sviluppata anche nel quinto motivo riproposto, dove si sostiene che il principio di neutralità politica riguardi le Forze armate e non i singoli militari, i cui diritti civili e politici non potrebbero essere limitati, a maggior ragione quando questi siano in congedo assoluto. In ogni caso,

si precisa che l'appellato non avrebbe in alcun modo dato a intendere di parlare a nome dell'Arma e che si è astenuto dall'utilizzare l'uniforme nel corso delle manifestazioni pubbliche cui ha partecipato.

8.5.4. Con il sesto motivo riproposto, si osserva che la proposta d'indire l'inchiesta formale si fonda anche sull'avere l'appellato comunicato pubblicamente l'intenzione di procedere all'arresto del Presidente della Repubblica, condotta tuttavia che sarebbe stata già sanzionata mediante sospensione disciplinare e rispetto alla quale la contestazione risulterebbe comunque tardiva. Anche in questo caso, si tratterebbe comunque solo di un'iniziativa di natura politica, inidonea ad arrecare danno alcuno alla figura o alle prerogative del Presidente della Repubblica.

8.6. I motivi sono infondati.

8.6.1. Gli addebiti mossi al Generale in congedo fanno riferimento alla violazione dei doveri di cui ai seguenti articoli del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare-TUROM di cui al DPR n. 90 del 2010:

- art. 712 (*Doveri attinenti al giuramento*), secondo cui il militare «*s'impegna solennemente a operare per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate con assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane, con disciplina e onore, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, senza risparmio di energie*» (co. 1), con la precisazione che «*l'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare*»;

- art. 713 (*Doveri attinenti al grado*), secondo cui il militare «*deve astenersi, anche fuori servizio, da comportamenti che possono comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni, ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene e pregiudicare l'estraneità delle Forze armate come tali alle competizioni politiche*» (co. 1), con la precisazione che, quando è investito di un grado, «*deve essere di esempio nel compimento dei doveri, poiché l'esempio agevola l'azione e suscita lo spirito di emulazione*»;

- art. 714 (*Doveri attinenti alla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*), secondo cui i militari «*hanno il dovere di osservare le prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica, che rappresenta l'unità nazionale e ha il comando delle Forze armate secondo l'articolo 87 della Costituzione*»;

- art. 717 (*Senso di responsabilità*), secondo cui «*il senso di responsabilità consiste nella convinzione della necessità di adempiere integralmente ai doveri che derivano dalla condizione di militare per la realizzazione dei fini istituzionali delle Forze armate*»;

- art. 724 (*Osservanza di doveri ulteriori*), secondo cui il militare «*è tenuto all'osservanza dei doveri individuati con istruzioni vincolanti del Capo di stato maggiore della difesa, dei Capi di stato maggiore di ciascuna Forza armata e del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, inerenti:*

a) i servizi territoriali e di presidio; b) la disciplina delle uniformi; c) le norme per la vita e il servizio interno delle installazioni militari»;

- art. 732 (*Contegno del militare*), secondo cui il militare «*deve in ogni circostanza tenere condotta esemplare a salvaguardia del prestigio delle Forze armate*» (co. 1), in particolare astenendosi «*dal compiere azioni e dal pronunciare imprecazioni, parole e discorsi non confacenti alla dignità e al decoro*» (co. 3, lett. a) e mantenendo «*anche nella vita privata, una condotta seria e decorosa*» (co. 5, lett. a).

8.6.2. Con sentenza n. 9689 del 13 novembre 2023 la sezione ha osservato, con considerazioni che il collegio condivide e ribadisce, che:

a) il principio di neutralità politica dell'amministrazione, ricavabile dagli artt. 97 e 98 Cost. e riferibile a tutto l'apparato pubblico, assume «*valore vitale per i Corpi deputati alla "difesa della Patria"*» (Corte cost., 13 giugno 2018, n. 120), è condizione per assicurarne la conformità allo «*spirito democratico*» (art. 52 Cost.) ed è presidiato dalla subordinazione delle Forze armate al comando del Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.) e dalla previsione della possibilità che la legge stabilisca limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i militari di carriera in servizio attivo (art. 98 Cost.);

b) il dovere di estraneità rispetto alle competizioni politiche – ricavabile dalle citate disposizioni costituzionali e sancito, a livello di fonti primarie, dall'art. 1483 c.o.m. – non riguarda direttamente il singolo militare, ma è riferito all'Istituzione e, per essa, ai suoi rappresentanti apicali che, in tale loro qualità devono astenersi da comportamenti, dichiarazioni e iniziative idonee a impegnare il Corpo e a determinarne il sostanziale ingresso nell'agone politico (Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2017, n. 5845);

c) dall'art. 713 del TUROM – applicabile anche al militare in congedo in forza dell'art. 982, comma 2, c.o.m., secondo cui questi «*è in ogni caso soggetto alle disposizioni di stato riflettenti il grado, la disciplina e il controllo della forza in congedo*» – non discende solo il divieto dei militari d'impegnare, effettivamente e sostanzialmente, il Corpo nell'agone politico, ma anche il dovere di astenersi da comportamenti che possano «*ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene*», ossia danneggiarne l'immagine, della quale la neutralità è caratteristica distintiva (riprendendo le parole della sentenza n. 9689 del 2023: «*le Forze Armate devono non solo essere, ma anche apparire neutrali rispetto alla competizione tra partiti*»);

d) costituiscono dunque violazione dell'art. 713 i comportamenti del singolo militare che, pur inidonei comportare un sostanziale e fattivo schieramento del Corpo a sostegno dell'una o dell'altra compagine o proposta, siano tali da ingenerare nell'opinione pubblica, o in una parte significativa di essa, la convinzione (errata) che questo sia coinvolto nella dialettica politica.

8.6.3. Le condotte ascritte all'appellato – che, nella loro materialità, non sono contestate e comunque emergono dai documenti agli atti dell'inchiesta e del giudizio – risultano invero in contrasto con l'art. 713 del TUROM (e, di conseguenza, anche con le altre norme richiamate nella contestazione di addebiti).

Nel video pubblicato su Youtube il 28 aprile 2020, nel criticare l'esecuzione delle misure adottate dal Governo per contrastare la diffusione del Covid-19, afferma: «*Colleghi poliziotti e Carabinieri ma che state facendo?*».

Nel video postato sul sito di un'associazione sindacale il 30 aprile 2020, l'appellato svolge un'ampia e articolata critica ai provvedimenti presi per il contenimento della diffusione del Covid-19: fermo restando che le considerazioni ivi esposte rappresentano esercizio della libertà di manifestazione del pensiero e di critica politica, ciò che rileva nel presente contenzioso è che l'appellato le abbia diffuse presentandosi come Generale dei carabinieri, senza precisare di essere in congedo (nella trascrizione agli atti si legge che questi contesta le contravvenzioni «*che vengono fatte dai miei colleghi Carabinieri*», aggiungendo «*Ma colleghi miei, ma che state facendo?*», e, in altra parte, afferma che «*arriva, sempre come al solito, il Generale [omissis]*» e, in altra ancora, riferisce che «*quando i cittadini mi scrivono “Generale lei è l'unica persona che ci può salvare” io mi presto a questa operazione*»).

Lo stesso avviene nel video pubblicato su un sito internet il 26 maggio 2020, nella cui didascalia si fa riferimento all'appellato come “Generale”, senza precisarne la posizione di congedo (dalla trascrizione risulta che egli, parlando di se stesso, afferma «*questo Generale è un artista... non sono il solito ufficiale dei Carabinieri... [...] non perché ufficiale dei Carabinieri ma perché essendo artista e libero ... non ha la museruola e non si fa condizionare da alcuno*»).

Nel video pubblicato su Youtube l'11 maggio 2020, parlando di se stesso, dichiara che «*il Generale è limpido, corretto e trasparente*» e poi saluta gli spettatori dicendo «*un abbraccio affettuoso Generale [omissis]*».

Nel video pubblicato il 31 maggio 2020, sempre parlando di se e della sua attività politica, l'appellato afferma che «*c'è un Generale dei carabinieri che si muove, che si muove e dice basta*».

Nel diffondere sulla pagina social del suo movimento la notizia dell'organizzazione di una manifestazione a Roma per il 2 giugno 2020 l'appellato è rappresentato in divisa.

8.6.4. Premettendo che l'apprezzamento, globale e sintetico, dei fatti aventi rilievo disciplinare rientra in una sfera di discrezionalità dell'amministrazione, correlata alla sua autonomia organizzativa, il cui esercizio è sindacabile in sede giurisdizionale solo per illogicità, irragionevolezza, difetto di proporzionalità, travisamento dei fatti (tra le tante, Cons. Stato, sez. II, 3 aprile 2024, n. 3053), nel caso di specie i continui riferimenti al grado e all'appartenenza all'Arma, nonché la pubblicazione

dell'immagine in uniforme, rendono non irragionevole la motivazione – invero puntuale e adeguata – a supporto del provvedimento sanzionatorio, compendiata nella valutazione che la condotta dell'appellato ha *«leso quei principi di moralità e rettitudine che devono sempre caratterizzare il comportamento di un militare specie se appartenente all'Arma dei Carabinieri, anche se in congedo, il cui prestigio risulta gravemente compromesso»*, in quanto – come esposto nella relazione conclusiva dell'inchiesta formale, richiamata *per relationem*, la quale peraltro dà conto anche dei precedenti di servizio dell'incolpato – *«in ragione delle modalità dei comportamenti posti in essere, si sia potuto ingenerare nell'opinione pubblica, oltretutto nella particolare contingente situazione emergenziale e in maniera suggestiva, il convincimento, contrario al vero, di un impegno dell'Arma dei Carabinieri, attraverso un proprio rappresentante, nell'agone politico con la compromissione del principio di estraneità delle Forze Armate (ex art. 1483, co. 1 C.O.M.)»*.

Tale conclusione è avvalorata anche da due elementi, posti in luce dalla già citata sentenza n. 9689 del 2023:

a) il fatto che il grado di “Generale” (senza ulteriori precisazioni) corrisponda, anche agli occhi dell'opinione pubblica, a una posizione apicale, dalla quale è possibile esercitare un comando sugli uomini e un controllo sui mezzi particolarmente efficace, data la struttura gerarchica del Corpo; pertanto *«che un determinato messaggio di natura politica provenga da un Generale, piuttosto che da un Ufficiale di rango inferiore, ha un'incidenza maggiore sull'immagine di neutralità dell'Arma, perché chi lo ascolta può essere più facilmente indotto a ritenere che esso sia condiviso dall'intera Forza Armata o da una parte significativa di essa»*;

b) il fatto che molte delle esternazioni dell'appellato siano state diffuse tramite i social network, ossia con uno strumento capace di raggiungere direttamente un ampio numero di persone, senza la mediazione dei mezzi d'informazione tradizionali (nei quali il rispetto dei principi di accuratezza e completezza della notizia nonché della verità sostanziale dei fatti, sanciti dal Testo unico dei doveri del giornalista del 2019, avrebbero presumibilmente condotto a porre in adeguato rilievo la sua posizione di quiescenza), con conseguente maggior rischio che gli utenti che non avessero approfondito e verificato tali informazioni fossero indotti a ritenere erroneamente che si trattasse di un Ufficiale ancora in servizio, come tale capace di esprimere la posizione del Corpo di appartenenza o comunque di una porzione significativa dei suoi appartenenti.

8.6.5. Quanto alla denunciata violazione del divieto di *bis in idem* con riferimento all'annuncio dell'appellato della sua intenzione di procedere all'arresto del Presidente della Repubblica, si tratta di una condotta che non è compresa nella contestazione degli addebiti e non è richiamata nel provvedimento finale, pertanto si deve escludere che essa sia stata sanzionata una seconda volta (lo

stesso militare ha precisato che tale censura è stata formulata per mera completezza di difesa, nell'ipotesi in cui si fosse ritenuto che il fatto sia stato contestato).

9. In conclusione, l'appello del Ministero è meritevole di accoglimento e, in riforma della sentenza del T.a.r., deve essere respinto il ricorso di primo grado.

10. La novità di molte delle questioni dedotte dalle parti giustifica la compensazione tra di esse delle spese di lite di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione II, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado; compensa tra le parti le spese di lite di entrambi i gradi di giudizio.

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 dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellato.

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

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere