

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 04075/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4075 del 2024, proposto da Roberto Vannacci, rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Carta e Giovanni Carta, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dei difensori in Roma, Viale dei Parioli, 47;

contro

Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- della determinazione prot. n. M_D A3DFB29 REG 2024 0010423 del 27 febbraio 2024, con la quale il Ministro della difesa ha inflitto al ricorrente “*la sanzione di stato della “sospensione disciplinare dall’impiego” per mesi 11 (undici)*”;
- della relazione finale dell’ufficiale inquirente – trasmessa con foglio prot. n. M_D A0AD369 REG 2024 0016133 del 15 febbraio 2024 – emessa in esito all’inchiesta formale avviata a carico del ricorrente e alla quale il Ministro della difesa ha fatto

“integrale rinvio” per motivare la sanzione impugnata;

- di tutti gli atti comunque presupposti, connessi o conseguenti a detti provvedimenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2024 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Viene alla decisione del Collegio il ricorso del generale di divisione dell'Esercito Roberto Vannacci – al tempo della proposizione del gravame Capo di Stato maggiore del Comando delle Forze operative terrestri dell'Esercito, con sede a Roma – avverso il provvedimento del Ministro della difesa del 27 febbraio 2024, con il quale è stata comminata al ricorrente la sanzione di stato della sospensione disciplinare dall'impiego per undici mesi.

2. La vicenda che ha condotto all'irrogazione della sanzione disciplinare può essere sintetizzata nei termini che seguono.

2.1. Il 7 agosto 2023 il gen. Vannacci, all'epoca Comandante dell'Istituto geografico militare di Firenze, ha comunicato ai propri superiori gerarchici l'imminente pubblicazione da parte sua di un libro, intitolato *“Il mondo al contrario”*.

Tale comunicazione veniva inviata *“(…) per la dovuta informazione anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 748 (...)”* del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90.

Nella nota si specificava che *“L'opera, ai sensi dell'articolo 1472 del D.Lgs. in*

riferimento b [ossia del Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66], verte su temi di attualità, non di servizio o collegati allo stesso e su argomenti di natura pubblica e assolutamente non riservata. Si esclude, inoltre, dalla lettura del testo di prossima pubblicazione, ogni tipo di propaganda politica. Il testo del libro è preceduto dalla nota d'autore che puntualizza che l'opera rappresenta una forma di libera manifestazione del pensiero ed espressione delle personali opinioni dell'autore e non interpreta posizioni istituzionali o attribuibili ad altre organizzazioni statali e governative".

A seguito della richiesta del Comandante di Corpo di maggiori ragguagli, il gen. Vannacci ha dichiarato che avrebbe provveduto alla trasmissione del relativo sommario; trasmissione poi non avvenuta.

2.2. Il 10 agosto 2023 il libro, autoprodotta, è stato pubblicato su una nota piattaforma di *e-commerce*, suscitando sin da subito una vasta eco mediatica. Invitato dagli organi di stampa, il gen. Vannacci ha rilasciato interviste in merito alle posizioni espresse nel libro.

2.3. Il 18 agosto 2023 il Capo di Stato maggiore dell'Esercito ha disposto, nei confronti del ricorrente, un'inchiesta sommaria, ai sensi degli articoli 552, 553, 556 e 558 reg. ord. mil.

In particolare, il superiore gerarchico ha evidenziato che, a seguito della pubblicazione del libro, *"(...) si è ingenerata una diffusa eco presso testate giornalistiche, nonché reazioni generalizzate di critica ed indignazione da parte di esponenti politici e non, in quanto – si afferma – i contenuti del libro consisterebbero in riflessioni a sfondo offensivo e discriminatorio nei confronti degli esponenti di alcune minoranze sociali".* In questa prospettiva, *"Nonostante il Gen. VANNACCI – sia nella comunicazione alla line, che nella premessa contenuta nel testo stesso – sostenga di parlare a titolo personale e non in veste Istituzionale, tenuto conto sia dell'ampia rilevanza mediatica che l'evento ha riscosso, sia dei possibili effetti negativi sull'opinione pubblica che – anche in considerazione del grado rivestito – è comunque portata ad associare lo scritto in parola alla Forza*

Armata di appartenenza (...)”, è stato ritenuto necessario un immediato approfondimento istruttorio sulla vicenda.

2.4. Il 30 agosto 2023 il gen. Vannacci ha chiesto di conferire “*per motivi privati*” con il Ministro della difesa, che lo ha ricevuto il successivo 8 settembre.

2.5. L’inchiesta sommaria si è conclusa il 16 ottobre 2023, con il deposito della relazione dell’Ufficiale inquirente, il quale ha ritenuto che, “*(...) facendo riserva circa le eventuali responsabilità di natura civilistica e penalistica che potranno essere individuate dalle competenti Autorità, prima facie emergono forme di responsabilità censurabili dal punto di vista disciplinare a carico del Gen. VANNACCI*”. E ciò “*(...) nella considerazione che nel caso in esame il diritto alla libertà di espressione è bilanciato dalla condizione propria dello status di appartenenza che si caratterizza per i noti limiti, più stringenti rispetto a quelli del cittadino comune: in caso contrario, infatti, ne deriverebbe, peraltro, una compromissione del principio di “specificità” che caratterizza l’appartenenza alle Forze Armate. Il cittadino VANNACCI può esprimere ogni opinione ma come Generale e militare in servizio attivo deve tenere conto della sua posizione e del ruolo ricoperto nell’organizzazione di appartenenza. Egli resta un militare anche quando veste i panni del libero scrittore e in forza del giuramento prestato, non può, peraltro, pubblicamente esprimere pareri politici che potrebbero risultare in contrasto con i valori della Costituzione e delle leggi*”.

Da ciò l’indicazione dell’Ufficiale inquirente circa la necessità di dare corso a un’inchiesta formale disciplinare.

2.6. In considerazione dell’esito dell’inchiesta sommaria, il Capo di Stato maggiore dell’Esercito, con nota del 30 ottobre 2023, ha proposto al Ministro della difesa l’avvio di un’inchiesta formale disciplinare nei confronti del gen. Vannacci.

In particolare, il Capo di Stato maggiore dell’Esercito ha ritenuto “*(...) evidente che:*

- *l’Ufficiale Generale in titolo abbia commesso un’errata valutazione delle*

conseguenze – in termini di esposizione mediatica e reazioni del grande pubblico – derivanti dalla pubblicazione del libro in esame, in considerazione dei contenuti dello stesso e della funzione ricoperta dall'autore;

- nonostante gli inattesi effetti prodotti dalla pubblicazione del testo, lo stesso Gen. D. VANNACCI, lungi dal tentare di contenerli, ha acconsentito a una propria sovraesposizione mediatica, amplificando così le conseguenze delle proprie dichiarazioni contenute nel testo e, soprattutto, aumentando l'asserita riconducibilità delle stesse alla Forza Armata (tenuto conto che in ogni apparizione pubblica è stata sottolineata la propria qualifica di militare);

- tali condotte, poste in essere da un alto Ufficiale, hanno arrecato un pregiudizio all'Amministrazione della Difesa, oltre che in termini di immagine, anche per la possibilità di atteggiamenti emulativi, soprattutto, da parte del personale militare più giovane;

- infine, atteso quanto sopra, la vicenda potrebbe minare la coesione della F.A.: difatti, anche all'interno della stessa Forza Armata l'impatto della condotta posta in essere dall'interessato è suscettibile di determinare effetti dirompenti e divisivi, poiché determinate categorie di militari potrebbero sentirsi oggetto dei giudizi espressi e non più pienamente integrati nell'Istituzione di appartenenza”.

2.7. Accogliendo la proposta del Capo di Stato maggiore dell'Esercito, il Ministro della difesa, nell'esercizio della prerogativa attribuitagli dall'articolo 1378 cod. ord. mil., ha disposto in data 1° dicembre 2023 l'avvio di un'inchiesta formale disciplinare nei confronti del gen. Roberto Vannacci, provvedendo alla nomina dell'Ufficiale inquirente incaricato del predetto incumbente.

2.8. Con nota del 4 dicembre 2023, l'Ufficiale inquirente ha contestato all'inquisito gli addebiti ascrittigli, come indicati nella precedente nota del Ministro della difesa. In particolare, la complessiva condotta tenuta dal gen. Vannacci, in relazione alla pubblicazione del libro e alle successive interviste e apparizioni pubbliche, è stata ritenuta idonea a evidenziare:

- “carenza del senso di responsabilità per:

- *aver redatto e successivamente pubblicato un libro che, pur non trattando esclusivamente argomenti militari, fa comunque diretto riferimento alle proprie esperienze di servizio, determinandone una maggiore considerazione per la provenienza da alto Ufficiale in servizio attivo dell'Esercito italiano;*
- *non aver ottemperato alle richieste provenienti dalla linea gerarchica di fornire almeno il sommario prima della pubblicazione e di non aver avvisato il proprio Comandante di Corpo sulle successive iniziative mediatiche;*
- *aver determinato una forte eco di natura politica, tenuto conto del grado rivestito e della natura degli argomenti trattati;*
- *aver provocato nell'opinione pubblica, stante la natura degli argomenti trattati e il grado posseduto, l'inevitabile associazione all'Istituzione di appartenenza delle idee espresse dall'autore;*
- *aver cagionato con la propria opera un negativo riverbero a livello internazionale, con la conseguente lesione dell'immagine e del prestigio nazionale della Forza Armata di appartenenza;*
- *non aver interrotto le proprie partecipazioni (sovraesposizione mediatica) a talk show, programmi ed interviste, nel momento in cui emergeva con evidenza l'estrema risonanza riscossa, talvolta con un evidente coinvolgimento polemico dell'Istituzione di appartenenza, contribuendo in tal modo ad accrescere, con una condotta espositiva perpetrata nel tempo, il clamore attorno ai contenuti del libro e, di riflesso, alla Forza Armata stessa;*
- *aver evidenziato, nella quarta di copertina del libro, il grado rivestito, unitamente all'appartenenza all'Esercito Italiano, oltre alle missioni alle quali ha preso parte;*
- *aver tenuto, in sede di conferimento con il Ministro della Difesa, un comportamento poco consono al grado rivestito, tentando di far ricadere la responsabilità circa il mancato utilizzo dell'uniforme sul proprio superiore, notizia della cui veridicità risulta esplicita smentita dal medesimo;*
- *aver manifestato, nel suo complesso, mancanza di consapevolezza del ruolo*

ricoperto e del grado rivestito”;

- “lesione al principio di neutralità/terzietà della Forza Armata, atteso che la circostanza di qualificarsi fin da subito quale Generale dell’E.I. determinava nella platea una sostanziale e naturale convinzione che le idee contenute nel libro fossero i valori comunamente sentiti anche all’interno della Forza Armata stessa”.

Nel contestare i predetti addebiti si è, quindi, evidenziato che *“Tali comportamenti, amplificati dalle notizie stampa e media, compromettendo il prestigio e la reputazione dell’Amministrazione di appartenenza e ingenerando possibili effetti emulativi, dirompenti e divisivi nell’ambito della compagine militare, costituiscono violazione agli artt. 712 (Doveri attinenti al giuramento), 713 (Doveri attinenti al grado), 715 (Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica), 717 (Senso di responsabilità), 725 (Doveri propri dei superiori), 732 (Contegno del militare), 751, comma 1, lett. a), n. 1), 3), 9) e comma 4 del D.P.R. 15 marzo 2010 n. 90 (T.U.O.M.)”.*

2.9. Nell’ambito del procedimento disciplinare, il gen. Vannacci, oltre ad allegare l’insussistenza delle violazioni ascrittegli, ha eccepito anche l’incompatibilità del Ministro della difesa ad avviare e definire l’iter finalizzato all’irrogazione della sanzione, per aver già espresso pubblicamente la propria opinione sulla vicenda in un messaggio pubblicato il 17 agosto 2023 sul *social network “X”*.

2.10. In esito all’inchiesta formale, l’Ufficiale inquirente ha formulato le proprie conclusioni nella relazione finale del 15 febbraio 2024, ove sono state ritenute *“(…) FONDATE tutte le parti di addebito, eccezion fatta per la contestazione relativa al mancato utilizzo dell’uniforme (che si ritiene INSUSCETTIBILE di ulteriore valutazione nella presente sede) e la parte di contestazione relativa alla mancata preventiva informazione circa gli eventi di presentazione del Libro, che si ritiene solo PARZIALMENTE FONDATA”*.

2.11. È seguito l’impugnato provvedimento del Ministro della difesa del 27 febbraio 2024.

Nelle premesse del decreto si afferma:

- “(...) che le risultanze della succitata relazione finale fanno emergere condotte dell’Ufficiale Generale inquisito manifestamente dissonanti rispetto ai principi costituzionali fondanti, con particolare riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione, in quanto lesive della credibilità dell’Istituzione di appartenenza nella tutela dei diritti inviolabili dell’uomo”;
- “(...) che le appena accennate condotte risultano rilevanti anche ai sensi dell’articolo 54 della Costituzione, che impone a coloro cui sono affidate funzioni pubbliche di adempiere ad esse con disciplina ed onore”;
- “(...) che, relativamente all’asserita astensione [del Ministro della difesa] per incompatibilità, ovvero per conflitto di interessi, non se ne ravvisano i presupposti, in quanto tale principio è applicabile solo allorché l’Autorità competente all’adozione del provvedimento risulti parte lesa dei fatti oggetto di addebito disciplinare”;
- “(...) che la condotta tenuta dall’Ufficiale Generale in questione risulta censurabile sotto l’aspetto disciplinare in quanto, in ragione del grado rivestito, gravemente lesiva del prestigio dell’Istituzione militare non consona ai doveri e alla dignità del grado medesimo rivestito, nonché contraria al giuramento prestato, al dovere di esemplarità, al senso di responsabilità e al dovere di garantire la compattezza della compagine militare”.

Sulla base di queste premesse, il Ministro della difesa ha disposto, nei confronti del gen. Roberto Vannacci, la sanzione disciplinare della sospensione dall’impiego per undici mesi, con la seguente motivazione: “*Generale di Divisione dell’Esercito Italiano, al tempo Comandante dell’Istituto Geografico Militare di Firenze:*

- in data 10 agosto 2023, pubblicava un libro autoprodotta, intitolato “Il mondo al contrario” che, in sostanza, riporta una serie di argomentazioni su temi di particolare sensibilità sociale e civile nonché oggetto di acceso dibattito pubblico e politico;
- informava la propria linea gerarchica solo tre giorni prima (in data 7 agosto

2023) della pubblicazione del libro, comunicando di non aver ivi trattato argomenti legati al servizio o comunque di natura politica, ma manifestato solamente delle “personali opinioni dell’autore”, non interpretando “posizioni istituzionali o attribuibili ad altre organizzazioni statali e governative”, senza fornire al proprio Comandante di Corpo maggiori ragguagli sul particolare contenuto e sull’intento polemico dell’opera, come lascia chiaramente intendere la stessa “Nota dell’autore” all’inizio del libro, bensì limitandosi, a richiesta del medesimo, a dichiarare di voler rimetterne il solo sommario, senza tuttavia provvedere in tal senso.

Il successivo 17 agosto, le principali testate giornalistiche rendevano nota la pubblicazione del libro, ingenerando un’eco di ampia portata ed evidenziandone i contenuti a sfondo offensivo e discriminatorio nei confronti di determinati gruppi e categorie sociali. Alcune testate giornalistiche e associazioni avevano ricevuto informazioni e testo del libro già dal precedente 12 agosto e, quindi, ne hanno dato ampia diffusione con grande enfasi, rimarcando il non celato grado di Ufficiale Generale rivestito dall’autore, nonché il relativo percorso professionale.

L’evento relativo alla pubblicazione del libro e dei contenuti ivi riportati riscuotevano un’ampia rilevanza mediatica a cui sono seguite, in stretta connessione, numerose interviste ai media rilasciate tramite collegamenti video e telefonici.

Tutto ciò ha evidenziato:

- carenza del senso di responsabilità per:

- aver redatto e successivamente pubblicato un libro che, pur non trattando esclusivamente argomenti militari, fa comunque diretto riferimento alle proprie esperienze di servizio, determinandone una maggiore considerazione per la provenienza da alto Ufficiale in servizio attivo dell’Esercito italiano;
- non aver ottemperato alle richieste provenienti dalla linea gerarchica di fornire almeno il sommario prima della pubblicazione e di aver avvisato il proprio Comandante di Corpo sulle successive iniziative mediatiche solo nell’imminenza

delle stesse;

- *aver determinato una forte eco di natura politica, tenuto conto del grado rivestito e della natura degli argomenti trattati;*
- *aver provocato nell'opinione pubblica, stante la natura degli argomenti trattati e il grado posseduto, l'inevitabile associazione all'Istituzione di appartenenza delle idee espresse dall'autore;*
- *aver cagionato con la propria opera un negativo riverbero a livello internazionale, con la conseguente lesione dell'immagine e del prestigio nazionale della Forza Armata di appartenenza;*
- *non aver interrotto le proprie partecipazioni (sovraesposizione mediatica) a talk show, programmi ed interviste, nel momento in cui emergeva con evidenza l'estrema risonanza riscossa, talvolta con un evidente coinvolgimento polemico dell'Istituzione di appartenenza, contribuendo in tal modo ad accrescere, con una condotta espositiva perpetrata nel tempo, il clamore attorno ai contenuti del libro e, di riflesso, alla Forza Armata stessa;*
- *aver evidenziato, nella quarta di copertina del libro, il grado rivestito, unitamente all'appartenenza all'Esercito Italiano, oltre alle missioni alle quali ha preso parte;*
- *aver manifestato, nel suo complesso, mancanza di consapevolezza del ruolo ricoperto e del grado rivestito;*

- lesione al principio di neutralità/terzietà della Forza Armata, atteso che la circostanza di qualificarsi fin da subito quale Generale dell'E.I. determinava nella platea una sostanziale e naturale convinzione che le idee contenute nel libro fossero i valori comunamente sentiti anche all'interno della Forza Armata stessa.

Tali comportamenti, pienamente accertati in sede istruttoria, amplificati dalle notizie stampa e media, compromettendo il prestigio e la reputazione dell'Amministrazione di appartenenza e ingenerando possibili effetti emulativi, dirompenti e divisivi nell'ambito della compagine militare, costituiscono violazione agli artt. 712 (Doveri attinenti al giuramento), 713 (Doveri attinenti al grado), 715

(Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica), 717 (Senso di responsabilità), 725 (Doveri propri dei superiori), 732 (Contegno del militare), 751, comma 1, lett. a), n. 1), 3), 9) e comma 4 del D.P.R. 15 marzo 2010 n. 90 (T.U.O.M.)”.

3. Nel contestare il provvedimento disciplinare, il ricorrente ha articolato i motivi che si illustrano di seguito.

I. Sotto un primo profilo, emergerebbe la violazione del diritto fondamentale alla libera manifestazione del pensiero, tutelato dall'articolo 21 della Costituzione, dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

Il ricorrente, pubblicando un libro contenente opinioni personali su temi sociali di rilevanza generale, avrebbe esercitato un diritto pienamente riconosciutogli, senza travalicare alcuno dei limiti imposti dall'ordinamento, come risulterebbe dalla lettura degli articoli 1465 (*“Diritti riconosciuti dalla Costituzione”*), 1466 (*“Limitazioni all'applicabilità di sanzioni disciplinari”*) e 1472 (*“Libertà di manifestazione del pensiero”*) cod. ord. mil.

In base a quest'ultimo articolo, in particolare, soltanto in caso di trattazione di *“argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio”* sarebbe necessaria l'autorizzazione del superiore gerarchico. Di conseguenza, non essendo stati tali argomenti minimamente trattati dal gen. Vannacci, il medesimo sarebbe stato del tutto libero di pubblicare il proprio libro.

Quanto all'ulteriore limite stabilito dal medesimo articolo 1472 nei confronti della manifestazione del pensiero da parte dei militari, relativo al divieto di propaganda politica, questo andrebbe letto alla luce del disposto dell'articolo 1483, comma 2, cod. ord. mil. Ne deriverebbe che il divieto di propaganda politica opererebbe soltanto per i militari che si trovino *“nelle condizioni di cui al comma 2 dell'articolo 1350”*, tra i quali non rientrerebbero coloro che, come il ricorrente, manifestino il proprio pensiero fuori dal servizio. L'ufficiale avrebbe, infatti,

espresso in un libro proprie opinioni personali, limitandosi a riferire, nella quarta di copertina, di essere un generale dell'Esercito, senza null'altro aggiungere, per cui non ricorrerebbe nessuna delle circostanze di cui al predetto articolo 1350, comma 2.

Peraltro, il gen. Vannacci – pur non trovandosi nelle predette situazioni ostative – non avrebbe comunque mai fatto propaganda politica, né avrebbe mai partecipato a riunioni o manifestazioni politiche. Inoltre, le sue opinioni, a differenza di quanto addebitatogli dall'Amministrazione, non avrebbero suscitato solo reazioni negative, ma anche e soprattutto positive, e comunque non avrebbero determinato alcun discredito all'immagine o al prestigio delle Forze armate.

II. Il ricorrente ha, poi, contestato la configurabilità della violazione delle norme regolamentari richiamate nel provvedimento di irrogazione della sanzione.

III. Sotto altro profilo, il gen. Vannacci ha lamentato che le deduzioni difensive da lui formulate nel corso del procedimento sarebbero state ignorate. L'esposizione delle ragioni per le quali le tesi dell'incolpato sono state ritenute non meritevoli di condivisione sarebbe stata, tuttavia, doverosa. E ciò tanto più alla luce del fatto che, a giudizio della parte, l'Autorità che ha adottato il provvedimento sanzionatorio si sarebbe trovata in una situazione di incompatibilità.

IV. La sanzione disciplinare è stata motivata facendo integrale rinvio alla relazione finale dell'Ufficiale inquirente che ha condotto l'inchiesta formale. Tuttavia, le considerazioni contenute in tale relazione sarebbero inidonee a giustificare la sanzione inflitta, essendo frutto di ragionamenti giuridicamente errati, atecnici e meramente ipotetici, oltre che generici.

V. Il provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare sarebbe illegittimo anche in quanto il Ministro della difesa avrebbe dovuto astenersi dal giudicare i fatti che aveva già pubblicamente censurato sul *social network* "X" non appena accaduti.

VI. Sarebbero anche infondate le considerazioni contenute nel provvedimento

impugnato circa la grave lesione dell'immagine delle Forze armate che sarebbe stata arrecata dal libro del gen. Vannacci, non essendo stato specificato in che modo tale lesione si sarebbe determinata.

VII. La sanzione irrogata sarebbe, comunque, manifestamente sproporzionata.

4. L'Avvocatura generale dello Stato, costituitasi in giudizio per il Ministero della difesa, ha depositato documenti e una memoria, con la quale ha diffusamente argomentato l'infondatezza del ricorso, domandandone il rigetto.

5. In vista della trattazione della domanda cautelare, anche il ricorrente ha depositato una memoria.

6. In esito alla camera di consiglio dell'8 maggio 2024, questa Sezione ha emesso l'ordinanza n. 1852 del 2024, con la quale *“Ritenuto che, alla luce di quanto dedotto dalle parti, le esigenze rappresentate nel ricorso possano essere adeguatamente tutelate mediante la sollecita definizione del giudizio nel merito, sede appropriata nella quale affrontare le complesse questioni poste nel gravame”*, è stata disposta la fissazione dell'udienza pubblica per la trattazione del ricorso, ai sensi dell'articolo 55, comma 10, cod. proc. amm.

7. L'Avvocatura dello Stato ha successivamente depositato una memoria, alla quale è seguita la produzione di una replica da parte del ricorrente.

8. All'udienza pubblica del 25 settembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Per ragioni di priorità logica e giuridica deve essere scrutinato anzitutto il quinto motivo, con il quale si lamenta la violazione di un obbligo di astensione da parte del Ministro della difesa.

L'eventuale accoglimento delle censure travolgerebbe, infatti, l'intero procedimento disciplinare, che è stato avviato su impulso del Ministro e da lui anche concluso. A livello processuale, si determinerebbe una situazione analoga rispetto all'ipotesi di accoglimento di una censura di incompetenza, in quanto il giudice, attenendosi al divieto di pronunciarsi su poteri non ancora esercitati (articolo 34, comma 2, cod. proc. amm.), sarebbe tenuto a esimersi dallo scrutinio delle ulteriori doglianze,

dovendo l'affare essere rimesso nella sua interezza all'organo chiamato secondo la legge a esprimersi (cfr. Ad. plen., n. 5 del 2015).

9.1. Ciò posto, con il motivo in esame il ricorrente evidenzia il fatto che il 17 agosto 2023, a pochi giorni dalla pubblicazione del libro *“Il mondo al contrario”*, il Ministro della difesa ha pubblicato sul social network “X” un messaggio così formulato: *“Non utilizzate le farneticazioni personali di un Generale in servizio per polemizzare con la Difesa e le Forze Armate. Il Gen. Vannacci ha espresso opinioni che screditano l'Esercito, la Difesa e la Costituzione. Per questo sarà avviato dalla Difesa l'esame disciplinare previsto”*.

Secondo il ricorrente, nel dare impulso e nel concludere il procedimento disciplinare, dopo aver espresso in questi termini la propria opinione, il Ministro della difesa avrebbe violato un obbligo di astensione per incompatibilità e per conflitto di interessi, desumibile: dall'articolo 97 della Costituzione; dall'articolo 1388 cod. ord. mil., concernente i componenti della Commissione di disciplina, e che dovrebbe trovare applicazione, a maggior ragione, nei confronti dell'autorità decidente nell'ambito del procedimento disciplinare; dall'articolo 37 cod. proc. pen., in tema di ricusazione del giudice penale; dall'articolo 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente il conflitto di interessi nell'ambito del procedimento amministrativo; dall'articolo 323 cod. pen., relativo al reato di abuso d'ufficio, ove si attribuisce rilevanza alla violazione di obblighi di astensione.

9.2. Occorre premettere che, nell'ambito dell'ordinamento militare, gli obblighi di astensione operano anche quando non sono espressamente richiamati da una specifica norma del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il Codice del predetto ordinamento, trovando la propria ragione giustificativa nei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione, i quali non tollerano alcun tipo di compressione (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 21 ottobre 2019, n. 7113, che conferma TAR Lazio, Sez. I Bis, 2010, n. 28156; TAR Lazio, Sez. I Bis, 3 maggio 2023, n. 7450).

La norma primaria alla quale occorre fare riferimento al fine di individuare il perimetro di tali obblighi è costituita dall'articolo 6-*bis* della legge n. 241 del 1990, la cui portata applicativa va individuata alla luce dell'articolo 51 cod. proc. civ., in quanto compatibile, e dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, in quanto compatibile (cfr. anche l'articolo 2, comma 2, del decreto), nei termini che si illustreranno di seguito.

Non colgono nel segno, invece, gli ulteriori richiami normativi del ricorrente, e in particolare:

- l'articolo 1388, comma 1, cod. ord. mil., in base al quale i membri delle Commissioni di disciplina “(...) *devono astenersi, nel chiedere chiarimenti, dal fare apprezzamenti*”, trattandosi di una previsione normativa riferita specificamente al *modus operandi* delle predette Commissioni e che non individua testualmente un obbligo di astensione dalla decisione, bensì una regola di comportamento da seguire nello svolgimento dell'attività istruttoria;
- l'articolo 37 cod. proc. pen., concernente la possibilità di ricusare il giudice, qualora abbia manifestato il proprio convincimento sui fatti oggetto dell'imputazione, perché la disposizione ha un ambito applicativo circoscritto al processo penale;
- l'articolo 323 cod. pen., oggi abrogato, a seguito dell'entrata in vigore della legge 9 agosto 2024, n. 114, il quale includeva tra gli elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice del reato di abuso d'ufficio l'omessa astensione dell'autore dell'illecito “(...) *in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti*”, perché si trattava di una previsione che non tipizzava direttamente le ipotesi di astensione, rinviando alla disciplina sostanziale applicabile.

9.3. Passando, quindi, a illustrare la portata della disciplina degli obblighi di astensione operante nel procedimento in esame, deve rilevarsi che l'articolo 6-*bis* della legge n. 241 del 1990, introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e

specificamente concernente il “*conflitto di interessi*”, stabilisce che “*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*”.

Ai fini dell’interpretazione delle nozioni di “*conflitto di interessi*” e di “*conflitto di interessi potenziale*”, poste dall’articolo 6-bis della legge n. 241 del 1990, questa Sezione ha già ritenuto meritevoli di adesione le considerazioni svolte nel parere della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, n. 667 del 2019, reso in esito all’Adunanza di Sezione del 31 gennaio 2019, benché specificamente inerente alla materia delle procedure di affidamento di contratti pubblici (cfr. TAR Lazio, Sez. I Bis, 3 maggio 2023, n. 7450; Id., 8 gennaio 2020, n. 128, confermata da Cons. Stato, Sez. II, 7 marzo 2023, n. 2376).

Nel suddetto parere si afferma che:

- “*(...) il conflitto riguarda propriamente gli interessi, vale a dire la tensione verso un bene giuridico che soddisfi un bisogno. La nozione non si riferisce quindi a comportamenti, ma a stati della persona. In linea di teoria generale dell’analisi economica del diritto, un conflitto di interessi si determina le volte in cui a un soggetto giuridico sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell’interesse funzionalizzato. Non rileva particolarmente se tale interesse derivi da situazioni affettive o familiari o economiche. Per l’inquadramento di teoria generale è sufficiente che sussistano due interessi in contrasto economico: quello funzionalizzato e quello, di qualsiasi natura, dell’agente. Il conflitto di interessi non consiste quindi in comportamenti dannosi per l’interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, un rischio di danno.*

L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti" (§ 2.3.);

- il conflitto di interessi si configura, in particolare, "(...) come una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che ha contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse funzionalizzato" (§ 2.3.);

- "Perché il conflitto sorga è (...) necessario che si sia alla presenza di veri e propri interessi, (...) vale a dire che effettivamente sussista un bisogno da soddisfare e che tale soddisfazione sia raggiungibile effettivamente subordinando un interesse all'altro. Vengono quindi in rilievo non già situazioni astratte e meramente potenziali, ma concrete, specifiche e attuali" (§ 2.3.);

- la previsione, contenuta all'articolo 6-bis della legge n. 241 del 1990, secondo la quale l'obbligo di astensione opera in caso di conflitto di interessi "anche potenziale", deve essere interpretata tenendo conto del fatto che il conflitto di interessi "(...) è una situazione di pericolo in sé, e qualunque pericolo è per sua natura una potenza e non un atto. Il danno all'interesse funzionalizzato non si è ancora verificato (salvo quello all'immagine). Qualificare la natura del pericolo, e quindi del conflitto, come "situazione potenziale", cioè ritenere che il Legislatore si sia voluto riferire a un "conflitto potenziale", sarebbe quindi una tautologia. Dunque, altro è il significato della norma per la cui ricerca occorre compiere una attività interpretativa che attribuisca all'aggettivo "potenziale" un significato suo proprio e autonomo" (§ 2.4.);

- non può essere ritenuta soddisfacente, ove non opportunamente approfondita, neppure la tesi secondo la quale l'aggettivo si riferisca "(...) a un "potenziale conflitto" (non a un "conflitto potenziale"), cioè a una situazione in grado di determinare essa il conflitto, cioè una interferenza tra l'interesse funzionalizzato e quello privato", in quanto questa interpretazione "(...) si appalesa, se ristretta in

questi semplici termini, troppo generica e generalizzata. Essa finirebbe col comprendere un numero infinito di situazioni razionalmente, ma solo astrattamente, individuabili a tavolino, misurabile utilizzando la categoria del possibile piuttosto che quella del probabile, con conseguente impossibilità di fornire elementi precisi di valutazione” (§ 2.4.);

- “Con ulteriore affinamento si può concludere che in primo luogo occorra distinguere situazioni di conflitto di interessi da un lato conclamate, palesi e soprattutto tipizzate (quali ad esempio i rapporti di parentela o coniugio) che sono poi quelle individuate dall’art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013 (...); dall’altro non conosciuti o non conoscibili, e soprattutto non tipizzati (che si identificano con le “gravi ragioni di convenienza” di cui al penultimo periodo del detto art. 7 e dell’art. 51 c.p.c.). Si tratta, ad avviso della Sezione, di situazioni da definire (non tipizzate ma) qualificate teleologicamente (...). In sostanza, rilevano sia palesi situazioni di conflitto di interessi, sia situazioni di conflitto di interessi (in questo senso) potenziali, perché tale nozione include non soltanto le ipotesi di conflitto attuale e concreto, ma anche quelle che potrebbe derivare da una condizione non tipizzata ma ugualmente idonea a determinare il rischio” (§ 2.4.);

- è da ritenere che tali ultime situazioni “(...) non possano essere individuate con riferimento a un numero aperto, indeterminato e indefinito di rapporti e relazioni del soggetto pubblico (...), ma debbano essere indagate (...) solo alla luce dell’art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013 e dell’art. 51 c.p.c. La struttura delle due norme è, infatti, identica e complementare. Nel primo comma l’art. 51, con parole diverse, ripercorre le ipotesi di cui all’art. 7, primo periodo, nel secondo comma si riferisce esattamente alle “gravi ragioni di convenienza” come il penultimo comma del citato art. 7” (§ 2.4.);

- “Le situazioni di “potenziale conflitto” sono, quindi, in primo luogo, quelle che, per loro natura, pur non costituendo allo stato una delle situazioni tipizzate, siano destinate ad evolvere in un conflitto tipizzato. (...) Si devono inoltre aggiungere

quelle situazioni le quali possano per sé favorire l'insorgere di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, solo però se inquadrabili per sé nelle categorie dei conflitti tipizzati. (...) Entrambi i tipi di situazione, quelle che evolvono de futuro verso il conflitto e quelle favorevoli de praeterito il conflitto, costituiscono la declinazione delle gravi ragioni di convenienza di cui agli art. 7 e 51 citati in cui si risolvono, ed anche del "potenziale conflitto" di cui agli articoli 6 bis e 53 citati. In sostanza la qualificazione "potenziale" e le "gravi ragioni di convenienza" sono espressioni equivalenti perché teleologicamente preordinate a contemplare i tipi di rapporto destinati, secondo l'id quod plerumque accidit, a risolversi (potenzialmente) nel conflitto per la loro identità o prossimità alle situazioni tipizzate. Tuttavia, proprio poiché l'aggettivo "potenziale" rende ambigua la qualificazione della situazione di conflitto di interessi che impone l'obbligo di astensione dell'organo che deve svolgere una determinata attività all'interno dell'ufficio pubblico, e l'espressione gravi ragioni di convenienza è ancora generica, è opportuno osservare precisare che possono configurarsi ipotesi di potenziale conflitto di interessi, con conseguente obbligo di astensione, solo quando ragionevolmente l'organo amministrativo chiamato a svolgere una determinata attività si trovi in una posizione personale e/o abbia relazioni con terzi che possono, anche astrattamente, inquinare l'imparzialità dell'azione amministrativa, con riferimento alla potenzialità del verificarsi di una situazione tipizzata di conflitto" (§ 2.4.).

Deve, quindi, concludersi che una situazione di "conflitto di interessi" in senso proprio e stretto è configurabile quando ricorra una delle cause di astensione obbligatoria di cui all'articolo 51 cod. proc. civ. o all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013, in quanto compatibili, mentre il "conflitto di interessi potenziale" – coincidente con le "gravi ragioni di convenienza" di cui all'articolo 51, secondo comma, cod. proc. civ. e all'articolo 7, comma 1, secondo periodo del decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013 – è ravvisabile in presenza di circostanze che siano destinate a evolvere de

futuro in una situazione tipica comportante un obbligo di astensione oppure ove vi siano state vicende pregresse, comunque idonee a suo tempo a integrare una situazione tipizzata di conflitto, e tali da poter favorire l'insorgere di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità (cfr. TAR Lazio, n. 7450 del 2023, cit.).

In questa prospettiva, deve ritenersi che il conflitto sia configurabile solo in presenza di situazioni che, benché non tipizzate, siano comunque idonee a determinare effettivamente un potenziale condizionamento dell'agire dell'Organo amministrativo. L'obbligo di astensione presuppone infatti in ogni caso *“(...) la sussistenza di un interesse privato e personale del titolare dell'organo, il quale interesse sia suscettibile di entrare in conflitto con quello oggetto del procedimento amministrativo nel quale questi è chiamato a decidere o a esprimere una valutazione”* (Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2023, n. 852); in mancanza, non è neppure configurabile un *“conflitto di interessi”*.

9.4. Facendo applicazione dei principi fin qui richiamati, occorre quindi verificare innanzitutto se, nel caso in esame, il Ministro della difesa versasse in qualcuna delle situazioni comportanti un obbligo di astensione, ai sensi dell'articolo 51 cod. proc. civ. e dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013, in quanto applicabili.

Al quesito deve darsi risposta negativa.

9.4.1. Come correttamente evidenziato nelle proprie difese dall'Avvocatura dello Stato, l'unica fattispecie, tra quelle contemplate dalle disposizioni normative, che potrebbe essere astrattamente presa in considerazione, alla luce di quanto dedotto dal ricorrente, è il caso in cui ricorra una *“grave inimicizia”*.

Al riguardo, occorre tenere presente che la *“grave inimicizia”*, per assumere rilievo, *“(...) deve configurarsi come autonomamente insorta da rapporti interpersonali legati a vicende della vita estranee alle funzioni pubbliche esercitate da taluna delle parti in causa* (Consiglio di Stato, Sez. VI, Consiglio di Stato sez. VI, 6 aprile

2022, n.2552; Consiglio di Stato sez. VI, 10 gennaio 2022, n.163) (Cons. Stato, Sez. VII, 16 novembre 2022, n. 10098).

Più in dettaglio, “(...) per giurisprudenza consolidata, la situazione di “grave inimicizia”, rilevante ai sensi dell’art. 51 c.p.c., presuppone la reciprocità (cfr., ex multis, Cass. civ., Sez. II, 31 ottobre 2018, n. 27923; C.d.S., Sez. V, 20 dicembre 2018, n. 7170; Sez. III, 2 aprile 2014, n. 1577), inoltre deve trovare fondamento solo in rapporti personali ed estrinsecarsi in documentate e inequivocabili circostanze di conflittualità (v. C.d.S., Sez. V, n. 7170/2018, cit., e Sez. III, n. 1577/2014, cit.). La giurisprudenza ha quindi escluso che la presentazione di una denuncia o di un atto di impulso idoneo a dare inizio a un procedimento giudiziale possa bastare alla configurazione di una situazione di “grave inimicizia”, dovendo questa riferirsi a ragioni private di rancore o di avversione sorte nell’ambito di rapporti estranei ai compiti istituzionali (Cass. civ., Sez. III, 13 aprile 2005, n. 7683)” (Cons. Stato, Sez. II, 31 gennaio 2002, n. 667).

In questa prospettiva, si è sottolineato come la “grave inimicizia” sia un sentimento (Cons. Stato, Sez. VII, 17 maggio 2022, n. 3875) e si è ritenuto che il rancore o l’avversione reciproci debbano essere dimostrati da chi allegghi il ricorrere della causa di incompatibilità (Cons. Stato, n. 667 del 2022, cit.).

9.4.2. Tale situazione non ricorre nel caso in esame, in quanto il messaggio pubblicato dal Ministro della difesa al quale si riferisce il ricorrente non fa emergere l’esistenza di sentimenti di rancore sul piano personale nei confronti del gen. Vannacci.

Questo dato, se da un lato è sufficiente, di per sé, a escludere la sussistenza di una “grave inimicizia”, rende anche inconfigurabile in radice qualsivoglia ipotesi di conflitto di interessi comportante un obbligo di astensione dell’Autorità politica.

9.5. Sotto altro profilo, deve pure escludersi la possibilità di riscontrare un “conflitto di interessi potenziale”, secondo la più ampia nozione alla quale fa riferimento l’articolo 6-bis della legge n. 241 del 1990, nei termini sopra illustrati.

Non risulta, infatti, che vi siano state, in passato, situazioni che abbiano integrato

una delle cause di astensione tipizzate, né vi sono elementi che possano indurre a ravvisare una situazione suscettibile di evolversi, in futuro, in una causa tipica di astensione.

Dirimente è, in ogni caso, la considerazione che il conflitto di interessi è ipotizzabile, come detto, soltanto quando chi agisce per la cura di un interesse pubblico sia portatore di un interesse personale potenzialmente confliggente. Nel caso in esame, questa eventualità è espressamente esclusa dallo stesso ricorrente, il quale si è detto *“lungi dall’attribuire un vero e proprio interesse personale nella vicenda”* al Ministro della difesa.

9.6. In definitiva, per le ragioni sin qui esposte, la censura esaminata deve essere respinta.

10. Prima di passare allo scrutinio degli altri motivi di gravame, deve ricordarsi che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, *“(...) le valutazioni dell’Amministrazione in materia di sanzioni disciplinari sono connotate da ampia discrezionalità, anche in ordine alla valutazione dei fatti ascritti al dipendente, al convincimento sulla gravità delle infrazioni e alla conseguente sanzione da infliggere, ciò in considerazione degli interessi pubblici che devono essere attraverso tale procedimento tutelati. Quindi il provvedimento disciplinare sfugge ad un pieno sindacato di legittimità del giudice, il quale non può sostituire le proprie valutazioni a quelle operate dall’Amministrazione, salvo che queste ultime siano inficiate da travisamento dei fatti, evidente sproporzionalità o qualora il convincimento non risulti formato sulla base di un processo logico e coerente ovvero sia viziato da palese irrazionalità (Cons. Stato, Sez. II, 15 maggio 2020, n. 3112; Sez. II, 8 ottobre 2020, n. 5969; Sez. II, 21 marzo 2022, n. 2004; Sez. IV, 4 ottobre 2018, n. 5700, Sez. IV, 10 febbraio 2020, n. 1013; Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2629)”* (Cons. Stato, Sez. II, 31 marzo 2023, n. 3326).

11. Ciò posto, la ragione determinante dell’irrogazione della sanzione disciplinare impugnata risiede nella qualificazione dei comportamenti del ricorrente come

potenzialmente lesivi anzitutto del principio di neutralità delle Forze armate, oltre che della coesione interna e dell'immagine delle stesse.

Occorre, quindi, ricostruire anzitutto la portata di tale principio.

11.1. Al riguardo, deve ricordarsi che il principio di neutralità è previsto dagli articoli 97 e 98 della Costituzione per tutto l'apparato pubblico e costituisce “(...) *valore vitale per i Corpi deputati alla difesa della “Patria” (...)*” (Corte cost. n. 120 del 2018, § 16 in diritto).

Si tratta di un principio cardine dell'ordinamento democratico, nell'ambito del quale spetta al Parlamento, espressione della sovranità spettante al popolo (articolo 1 della Costituzione), la definizione degli indirizzi politici che devono essere attuati mediante l'azione del Governo, mentre gli altri apparati dello Stato non possono farsi portatori di una propria posizione politica, ma sono chiamati ad agire in modo imparziale (articolo 97 della Costituzione), esclusivamente al servizio della Nazione (articolo 98, primo comma, della Costituzione).

Quanto alla neutralità dei Corpi militari, è stato ricordato che “*Già in Assemblea Costituente era stata espressa con chiara fermezza la convinzione che le Forze Armate dovessero rappresentare «un'istituzione al di fuori e al di sopra della politica, composta di uomini dediti soltanto al servizio della Patria» (così, l'on. Umberto Merlin, nella seduta del 21 maggio 1947) quale condizione per assicurarne la conformità allo «spirito democratico» (art. 52 Cost.)*” (Cons. Stato, Sez. II, 13 novembre 2023, n. 9689).

Il carattere di “*valore vitale*” – secondo la terminologia utilizzata dalla Corte costituzionale – che il principio di neutralità assume con riguardo alle Forze armate deriva, perciò, dal particolare e fondamentale compito alle stesse affidato, consistente non semplicemente nella difesa della Patria, che è “*sacro dovere del cittadino*” (articolo 52 della Costituzione), bensì nella difesa in armi.

Sottesa all'impianto della Costituzione vi è, quindi, l'esigenza, coesistente all'esistenza stessa dello Stato democratico, che i Corpi ai quali è demandato l'esercizio della forza non possano farsi portatori di una propria linea politica, ma

debbero rimanere estranei alla dialettica tra maggioranza e opposizione e – prima ancora – alle sedi nelle quali si definiscono le politiche pubbliche.

Rappresenta emblematicamente la neutralità delle Forze armate l'attribuzione del relativo comando al Presidente della Repubblica, che è anche il rappresentante dell'unità nazionale (articolo 87 della Costituzione) e il cui agire è parimenti estraneo alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico governativo, essendo preordinato piuttosto ad assicurare che l'azione degli altri organi e apparati dello Stato si ponga nel solco del rispetto della Costituzione e del perseguimento dei fini in essa indicati.

Va rimarcato, al riguardo, che *“L'importanza del principio di neutralità politica delle Forze Armate, già percepita dai Costituenti, si è poi pienamente manifestata nella seconda metà del Novecento, quando l'esperienza di altri Paesi, in cui sono state instaurate delle dittature militari, ha ricordato, ove ve ne fosse necessità, l'esigenza di vigilare costantemente per mantenere vivo in questi Corpi lo «spirito democratico» e l'assoluta fedeltà alle Istituzioni repubblicane”* (Cons. Stato, n. 9689 de 2023, cit.).

11.2. In attuazione dei principi costituzionali, l'articolo 1483, comma 1, cod. ord. mil. stabilisce che *“Le Forze armate devono in ogni circostanza mantenersi al di fuori dalle competizioni politiche”*.

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che tale dovere ha natura sostanziale ed è riferito alle Forze armate come tali. La disposizione che impone di mantenersi al di fuori delle competizioni politiche non menziona, infatti, il singolo militare, né, tanto meno, ne perimetra in senso riduttivo la libertà, costituzionalmente presidiata, di associazione a fini politici, *“(...) ma piuttosto vincola l'Istituzione e, per essa, i 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”* (così Cons. Stato, n. 9689 del 2023, cit., che richiama Id., Sez. IV, 12 dicembre 2017, n. 5845).

In questa prospettiva, è stato individuato quale esempio tipico di violazione del principio di neutralità delle Forze armate il caso di “(...) *comportamenti materiali, (...) dichiarazioni pubbliche o, comunque, (...) iniziative di carattere prima facie politico adottate dai rappresentanti apicali di una Forza Armata in tale loro qualità (...)*”; e ciò proprio in quanto, come detto, “(...) *simili azioni, inevitabilmente idonee ad impegnare l’istituzione tutta ed a determinarne il sostanziale ingresso nell’agone politico, costituiscono proprio ciò che la disposizione intende impedire*” (Cons. Stato, n. 5845 del 2017, cit.).

11.3 Sotto altro profilo, deve ricordarsi che l’ordinamento delle Forze armate, informato “(...) *allo spirito democratico della Repubblica*” (articolo 52, terzo comma, della Costituzione), richiede, ai fini dell’efficienza stessa dello strumento militare, il mantenimento di una particolare disciplina e coesione interna.

La Corte costituzionale ha perciò riconosciuto l’esistenza di peculiari esigenze di “*coesione interna e neutralità*” (Corte cost. n. 449 del 1999) delle Forze armate e, quindi, “*di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono*” (Corte cost. n. 120 del 2018), tali da fondare la specificità dell’ordinamento militare, in considerazione della specialità della sua funzione.

La democraticità dell’ordinamento delle Forze armate deve essere quindi attuata nella massima misura compatibile con il perseguimento da parte di queste dei propri fini istituzionali (Corte cost. n. 102 del 2018 e n. 126 del 1985).

12. Occorre a questo punto approfondire più specificamente in che modo e in quali circostanze la garanzia del principio fondamentale di neutralità delle Forze armate, oltre che delle esigenze attinenti alla specificità del relativo ordinamento, possano comportare una limitazione della libertà di espressione dei singoli militari.

12.1. Come correttamente ricordato dalla parte ricorrente, il diritto alla libera manifestazione del pensiero è tutelato dall’articolo 21 della Costituzione, dall’articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dall’articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e dall’articolo 19 della Dichiarazione universale

dei diritti umani.

Al riguardo, occorre rilevare che tutte queste previsioni, pur riconoscendo al predetto diritto un'amplessissima portata, ammettono l'esistenza di limiti al suo esercizio, in presenza di interessi di equiordinati o sovraordinati.

12.1.1. Come è noto, l'articolo 21, primo comma, della Costituzione stabilisce che *“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”*, mentre il successivo sesto comma dispone che *“Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni”*.

La Corte costituzionale, peraltro, *“(...) ha più volte ribadito che la tutela del buon costume non costituisce il solo limite alla libertà di manifestazione del pensiero, sussistendo invece altri limiti - impliciti - dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione (sentenze nn. 19 del 1962; 25 del 1965; 87 e 100 del 1966; 199 del 1972; 15, 16 e 133 del 1973), di guisa che, in tal caso, l'indagine va rivolta all'individuazione del bene protetto dalla norma impugnata ed all'accertamento se esso sia o meno considerato dalla Costituzione in grado tale da giustificare una disciplina che in qualche misura possa apparire limitativa della fondamentale libertà in argomento”* (Corte cost. n. 20 del 1974). In questa prospettiva, la Corte ha ritenuto *“(...) doversi affermare che, fra i beni costituzionalmente rilevanti, va annoverato il prestigio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze Armate in vista dell'essenzialità dei compiti loro affidati. Ne deriva la necessità che di tali istituti sia garantito il generale rispetto anche perché non resti pregiudicato l'espletamento dei compiti predetti”* (così ancora la sentenza richiamata).

Se tra gli interessi che possono giustificare una limitazione del diritto alla libertà di manifestazione del pensiero vi è quindi, in astratto, quello attinente al prestigio delle Forze armate, a maggior ragione deve ritenersi che un analogo limite sia

rinvenibile quando si tratti non solo del prestigio dell'Istituzione, quanto anzitutto della garanzia stessa della sua neutralità, posta a presidio della democraticità dell'ordinamento, e della relativa coesione interna, necessaria per l'efficienza dello strumento militare.

12.1.2. Questi approdi si pongono in linea con la latitudine riconosciuta al diritto alla manifestazione del pensiero dalla CEDU.

L'articolo 10 della Convenzione stabilisce infatti, al comma 1, che *“Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera (...)”*. Il successivo comma 2, tuttavia, precisa che *“L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”*.

Anche nella prospettiva della CEDU, quindi, esigenze imprescindibili di tutela relative ai predetti interessi, attinenti alla sopravvivenza dello Stato e al mantenimento della sua essenza democratica, possono giustificare una limitazione del diritto dei singoli alla libera manifestazione del pensiero.

Il riconoscimento della possibilità per gli Stati di stabilire limiti al diritto alla manifestazione del pensiero da parte dei militari, nel perseguimento di scopi legittimi, come la sicurezza nazionale e la difesa dell'ordine pubblico, e fermo restando il principio di proporzionalità, è ben presente nella giurisprudenza della Corte EDU, come ricordato, anche di recente, nella sentenza *Ayuso Torres c. Spagna*, della quale si dirà più oltre.

12.1.3. Analogo schema seguono le previsioni dell'articolo 11 della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione Europea, fermo restando che le disposizioni della Carta “(...) si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione” (articolo 51, comma 1).

In particolare, il predetto articolo 11 stabilisce, al comma 1, che “Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera”. La previsione ricalca quella dell'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani, in base al quale “Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere”.

Nel precisare la portata di tale diritto, l'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stabilisce che “Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui” (comma 1) e che “Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa” (comma 3).

La portata del diritto alla libera manifestazione del pensiero nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea si attiene, pertanto, in linea di

principio, al perimetro entro il quale tale diritto è riconosciuto dalla CEDU e ricostruito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

12.2. Avuto riguardo ai principi richiamati e con specifico riferimento alle possibili limitazioni del diritto alla libera manifestazione del pensiero nei confronti dei militari, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che “(...) se, da un lato, negli ordinamenti liberali – al novero dei quali quello italiano va ascritto, quantomeno in ragione della sua adesione alle testé evocate organizzazioni e convenzioni internazionali – in linea di principio non è vietato al cittadino avere opinioni personali di qualsiasi contenuto, anche dissonante dai principi costituzionali fondanti, né esprimerle, purché continentemente e comunque sempre con modalità non apologetiche, neppure v'è dubbio, d'altra parte, 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.); sicché tale oggettiva ed astratta riconducibilità della condotta del militare all'evocato principio fondamentale non vale ex se ad escludere la possibile rilevanza disciplinare della stessa, in considerazione dei limiti che il suo perimetro applicativo sopporta. La Corte costituzionale ne ha, infatti, rimarcato, con numerose pronunce, i confini, a tutela, ad esempio, della sicurezza dello Stato, “riferita alla tutela della esistenza, della integrità, della unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato” (sent. n. 25 del 1965) ovvero del prestigio del Governo, dell'ordine giudiziario e delle forze armate (sent. n. 20 del 1974). La stessa Corte di Cassazione ha riconosciuto che viene in considerazione un diritto che “non può essere considerato senza limiti” (Cass. civ., sez. III, 5 novembre 2018, n. 28084)” (Cons. Stato, Sez. II, 6 giugno 2023, n. 5566; Id., 16 marzo 2022, n. 1905; in termini anche Cons. Stato, Sez. II, 5 dicembre 2023, n. 10532).

Più in dettaglio, “Le restrizioni (...) imposte ai diritti del cittadino-militare, derivano dai principi organizzativi che ineriscono alla struttura del corpo, qualificando in modo necessario il rapporto di impiego in questo comparto

dell'amministrazione, quali gerarchia, obbedienza, prontezza, coerenza interna e compattezza. Al riconoscimento generale, dunque, di tali diritti fa seguito l'imposizione, con formula altrettanto generale, di limitazioni nell'esercizio di alcuni di essi, insieme all'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali, al fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate” (Cons. Stato, Sez. II, 18 maggio 2020, n. 3165).

In altri termini, come ribadito anche di recente, “(...) occorre considerare che “le forze armate sono regolate da un complesso di norme e principi (che gli appartenenti si obbligano ad osservare) i quali, in virtù di pubblici interessi ed in quanto rivolti a soggetti cui si chiede una disciplina “speciale”, possono trovare del tutto legittimamente un'applicazione in senso compressivo di alcuni profili di libertà comportamentale” (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2014, n.1609) e sono sottoposte ai doveri di contegno che incombono sui militari ai sensi degli artt.713, comma 1 e 732, commi 1 e 2, d.P.R. n.90 del 2010. Perciò, anche un comportamento in teoria riconducibile alla libertà garantita dall'art. 21 Cost. potrebbe essere rilevante dal punto di vista disciplinare” (Cons. Stato, Sez. I, parere n. 827 del 27 giugno 2024; Id., parere n. 51 del 22 gennaio 2024).

12.3. Declinando il quadro di principi ora richiamato, il Codice dell'ordinamento militare non esclude il diritto alla libera manifestazione del pensiero da parte dei militari, ma stabilisce alcune limitazioni a tale diritto, a presidio anzitutto della neutralità e dell'immagine di neutralità delle Forze armate. Come detto, infatti, queste ultime, per la loro stessa collocazione nel sistema democratico, sono e devono in ogni circostanza rimanere un'Istituzione “*strutturalmente e costitutivamente neutrale*” (Cons. Stato, n. 5845 del 2017, cit.) e, di conseguenza, devono non solo essere, ma anche *apparire* neutrali rispetto alla competizione politica (Cons. Stato, n. 9689 del 2023, cit.).

Assume rilievo, in questa prospettiva, anzitutto l'articolo 1465, comma 1, cod. ord. mil., in base al quale “*Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della*

Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate sono imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali".

Coerentemente, il successivo articolo 1466 dispone che "L'esercizio di un diritto ai sensi del presente codice e del regolamento esclude l'applicabilità di sanzioni disciplinari".

La libertà di manifestazione del pensiero è, poi, fatta oggetto specificamente dell'articolo 1472, ove si prevede che: "1. I militari possono liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione.

2. Essi possono, inoltre, trattenere presso di sé, nei luoghi di servizio, qualsiasi libro, giornale o altra pubblicazione periodica.

3. Nei casi previsti dal presente articolo resta fermo il divieto di propaganda politica".

L'articolo 1483 stabilisce, come detto, al comma 1 il dovere delle Forze armate di mantenersi al di fuori delle competizioni politiche, mentre il successivo comma 2 dispone che "Ai militari che si trovino nelle condizioni di cui al comma 2 dell'articolo 1350, è fatto divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati a elezioni politiche e amministrative".

A sua volta, l'articolo 1350, concernente le "Condizioni per la applicazione delle disposizioni in materia di disciplina", stabilisce quanto segue: "1. I militari sono tenuti all'osservanza delle norme sulla disciplina militare e sui limiti all'esercizio dei diritti, dal momento della incorporazione a quello della cessazione dal servizio attivo, ferma restando la disciplina dettata per il personale in congedo.

2. Le disposizioni in materia di disciplina militare, si applicano nei confronti dei militari che si trovino in una delle seguenti condizioni:

- a) svolgono attività di servizio;*
- b) sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio;*
- c) indossano l'uniforme;*
- d) si qualificano, in relazione ai compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali.*

3. Quando non ricorrono le suddette condizioni, i militari sono comunque tenuti all'osservanza delle disposizioni del codice e del regolamento che concernono i doveri attinenti al giuramento prestato, al grado, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari, in conformità alle vigenti disposizioni.

(...)”.

12.4. Dal quadro normativo sopra riportato discende che i militari, pur essendo liberi, in linea di principio, di manifestare il proprio pensiero, sono tenuti, tuttavia:

- a munirsi di una specifica autorizzazione quando intendano trattare argomenti di carattere riservato di interesse militare o di servizio (articolo 1472, comma 1);
- a osservare il divieto di propaganda politica (articolo 1472, comma 3).

12.4.1. Al riguardo, il ricorrente ritiene che, dato che il divieto di propaganda politica è riferito dall'articolo 1472, comma 3, ai “*casi previsti dal presente articolo*”, tale divieto opererebbe soltanto quando “*si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione*”.

La tesi, tuttavia, non può essere condivisa, in quanto dalla lettura dell'articolo 1472 (sopra riportato) si evince come il comma 3 rinvii a tutte le fattispecie contemplate nei precedenti commi 1 e 2 e, quindi, riferisca il divieto di propaganda politica alla pubblicazione di scritti, alla partecipazione a pubbliche conferenze, alla manifestazione pubblica del pensiero e alla facoltà di trattenere pubblicazioni di ogni tipo nei luoghi di servizio. L'ipotesi in cui, nello svolgimento delle attività

indicate al comma 1, *“si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l’autorizzazione”* costituisce, invece, soltanto un caso particolare, che non esaurisce la portata del rinvio contenuto al comma 3.

È, dunque, in tutte le attività di cui ai commi 1 e 2 che il militare è tenuto a osservare il divieto di propaganda politica.

12.4.2. La parte ricorrente sostiene, poi, che l’ampiezza del divieto di propaganda politica mediante la pubblicazione di scritti o altre modalità di manifestazione del pensiero, stabilito dall’articolo 1472, comma 3, cod. ord. mil., debba essere individuata alla luce dell’articolo 1483, comma 2, cod. ord. mil, che costituisce la sede propria in cui tale divieto è specificamente disciplinato.

Come si è visto, quest’ultima disposizione, oggetto di una modifica sul punto ad opera del decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20, pone il *“divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati a elezioni politiche e amministrative”* specificamente a carico dei *“militari che si trovino nelle condizioni di cui al comma 2 dell’articolo 1350”*.

Sostiene, pertanto, il ricorrente che il divieto di propaganda politica mediante la manifestazione pubblica del pensiero, stabilito dall’articolo 1472, comma 3, cod. ord. mil., debba essere parimenti osservato soltanto dai militari che versino in una delle predette condizioni, nessuna delle quali sarebbe riscontrabile nel caso in esame.

Ritiene il Collegio che la questione non sia rilevante ai fini del presente giudizio, atteso che – contrariamente a quanto affermato dalla parte – le condotte del ricorrente risultano aver integrato almeno una delle condizioni dell’articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil., come subito si dirà.

Di conseguenza, quale che sia l’interpretazione che si voglia accogliere sul punto, non è revocabile in dubbio che l’ufficiale fosse soggetto sia al divieto di cui

all'articolo 1483, comma 2, cod. ord. mil. (che richiama espressamente tali condizioni), sia alle previsioni dell'articolo 1472, comma 3, cod. ord. mil. (che, ad avviso del ricorrente, contiene un richiamo implicito alle medesime condizioni).

13. Punto centrale della presente controversia – oggetto delle contestazioni formulate dal ricorrente nel primo motivo, e poi riprese negli altri motivi di censura – consiste, in effetti, nello stabilire se la pubblicazione del libro da parte del gen. Vannacci e la successiva partecipazione a eventi promozionali abbia integrato la violazione del divieto di propaganda politica, come delineato dal quadro normativo illustrato.

Al quesito deve darsi risposta affermativa.

13.1. Sotto un primo profilo, deve osservarsi che l'attività svolta dal ricorrente rientra a pieno titolo tra le ipotesi nelle quali, in base agli articoli 1472, comma 3, 1483, comma 2, e 1350, comma 2, cod. ord. mil. il militare era astrattamente soggetto all'operatività del predetto divieto di propaganda politica.

13.1.1. Tra le situazioni previste dal richiamato articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil. vi è, infatti, il caso in cui i militari “*si qualificano, in relazione ai compiti di servizio, come militari*”.

La condizione stabilita normativamente ricorre, pertanto, qualora si tratti di un militare che:

- svolga attualmente “*compiti di servizio*”, vale a dire sia in servizio attivo, non essendo collocato in congedo, né in una posizione che determina una temporanea sospensione dal servizio (ad esempio, l'aspettativa per mandato elettorale di cui agli articoli 903 e 1488 cod. ord. mil.);
- si qualifichi come militare in relazione a tali compiti, ossia dichiarare la propria qualità di militare in servizio attivo.

13.1.2. Nel caso oggetto della presente controversia, l'Ufficiale inquirente incaricato dell'inchiesta formale ha affermato – senza contestazione da parte del ricorrente – che nella quarta di copertina del libro “*Il mondo al contrario*” il gen.

Vannacci si è espressamente qualificato come ufficiale in servizio attivo, descrivendosi come “(...) *generale dell’Esercito italiano, e incursore paracadutista, che ha passato gran parte della sua vita professionale in operazione e in missioni internazionali in zone di conflitto sparse tra l’Africa, i Balcani ed il Medioriente*” (v. p. 4 della relazione). Ancora, nella relazione si legge che il ricorrente ha “(...) *menzionato in plurime parti del Libro talune proprie esperienze di servizio in uno con il grado di Ufficiale Generale rivestito (...)*” (v. p. 6 della relazione). Il medesimo militare ha, inoltre, rilasciato interviste e partecipato a eventi di promozione del libro nei quali era nota e dichiarata la sua posizione di generale dell’Esercito in servizio attivo (v., ad esempio, quanto riportato a p. 19 della relazione, ove si riferisce del fatto che, in occasione delle partecipazioni pubbliche, il gen. Vannacci abbia insistito nel rimarcare “*io faccio il soldato*”).

Non può, pertanto, dubitarsi del ricorrere di una delle condizioni in cui, in base all’articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil., opera nei confronti dei militari il divieto di propaganda politica.

13.1.3. A diverse conclusioni non induce la circostanza che, nell’apposita “*Nota dell’autore*” contenuta nel libro, il gen. Vannacci abbia dichiarato quanto segue: “*Quest’opera rappresenta una forma di libera manifestazione del pensiero ed espressione delle personali opinioni dell’autore e non interpreta posizioni istituzionali o attribuibili ad altre organizzazioni statali e governative. Se ne consiglia la lettura ad un pubblico adulto e maturo in grado di comprendere gli argomenti proposti senza denaturarli, interpretarli parzialmente o faziosamente compromettendone, così, la corretta espressione e l’originale significato. L’autore declina ogni responsabilità in merito a eventuali interpretazioni erranee dei contenuti del testo e si dissocia, sin d’ora, da qualsiasi tipo di atti illeciti possano da esse derivare*”.

La circostanza che si tratti di personali opinioni dell’autore non toglie, infatti, che si versi in una delle condizioni di cui all’articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil., come sopra detto.

D'altro canto, sul piano sostanziale, il fatto che il ricorrente abbia dichiarato di esprimersi a titolo personale non elide la circostanza che lo scritto divulgato provenisse non già da un qualunque consociato, bensì da un ufficiale generale in servizio attivo, espressamente qualificatosi come tale. Questa circostanza è sufficiente a determinare un potenziale *vulnus* al principio di neutralità delle Forze armate, come è stato ragionevolmente ritenuto dall'Amministrazione della difesa.

A dispetto della “*Nota dell'autore*”, tale provenienza è, infatti, idonea a ingenerare naturalmente la convinzione che il pensiero di un militare in servizio attivo di così alto grado, pur dichiaratamente espresso a titolo personale, possa essere condiviso dall'Istituzione. Sul punto, la relazione dell'Ufficiale inquirente incaricato dell'inchiesta formale richiama in modo pertinente la sentenza della Seconda Sezione del Consiglio di Stato n. 9689 del 2023, ove si legge, tra l'altro, che “(...) il grado di “*Generale*” (senza ulteriori precisazioni) corrisponde, 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: 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”.

Al riguardo, deve aggiungersi che, come pure è stato efficacemente sottolineato dalla giurisprudenza, “(...) posto (...) che lo status di militare non è limitato agli orari di servizio ma, sia in ottica ordinamentale sia nella più ampia considerazione sociale, attiene alla persona e ne segue e connota l'operare, quelle dichiarazioni pubbliche, quelle scelte programmatiche, quelle polemiche politiche sarebbero inevitabilmente ricondotte dal generale pubblico (anche) alla Forza Armata cui l'esponente partitico appartiene e per la quale continua a prestare contestualmente servizio attivo” (Cons. Stato, n. 5845 del 2017, cit.). D'altro canto, “Ove così non

fosse, ovvero ove si riconoscesse la possibilità di dismettere temporaneamente l'uniforme, nel contempo ammantandosi della veste del privato cittadino (...), per pretermettere le regole intrinseche dell'ordinamento di appartenenza, non è chi non veda la facilità di aggiramento delle stesse, con grave nocumento della funzionalità del sistema che anche dalla loro compattezza trae il proprio prestigio e la propria autorevolezza” (Cons. Stato, n. 3165 del 2020, cit.).

Del resto, l'opinione espressa, sia pure a titolo personale, da un alto ufficiale in servizio attivo, ove abbia valenza di propaganda politica, è idonea potenzialmente a determinare un'aggregazione di consenso interna ed esterna alle Forze armate, tale da poter condurre astrattamente, in casi estremi, alla formazione di una “forza politica in armi”; eventualità, quest'ultima, che l'ordinamento è tenuto a prevenire in radice, in quanto di per sé incompatibile con la permanenza stessa dello Stato democratico.

In questa prospettiva si colloca, non a caso, la disciplina relativa all'esercizio, da parte dei militari, del diritto di elettorato passivo in relazione a “*cariche politiche*”. Ai sensi dell'articolo 1484 cod. ord. mil., infatti, i militari candidati a elezioni possono sì “*svolgere liberamente attività politica e di propaganda*”, purché “*al di fuori dell'ambiente militare e in abito civile*” e, comunque, sono collocati *ex lege* “*in apposita licenza straordinaria per la durata della campagna elettorale*”. In caso di effettiva elezione, poi, i militari interessati sono posti d'ufficio in aspettativa sin dall'atto della proclamazione degli eletti (articoli 903 e 1488 cod. ord. mil.).

Come si evince da queste previsioni, lo svolgimento di “*attività politica e di propaganda*” è di per sé incompatibile con la permanenza in servizio attivo e, pertanto, tale attività non può essere esercitata da un militare e – tanto più – da un alto ufficiale che si qualifichi espressamente come tale.

13.2. Posto, quindi, che la pubblicazione del libro e la successiva partecipazione a eventi pubblici del gen. Vannacci sono avvenute con modalità tali da rendere astrattamente operante il divieto di propaganda politica, occorre stabilire se tale

divieto sia stato effettivamente violato.

Anche a questo secondo quesito deve darsi risposta affermativa.

13.2.1. La questione è stata affrontata e diffusamente illustrata nella relazione dell'Ufficiale inquirente incaricato dell'inchiesta formale, il quale ha affermato che *“(...) la politica, fin dalla sua analisi etimologica (che attiene alla πόλις ossia alla Città-Stato) è comunemente intesa come l'arte di governare, potendosi declinare nei vari aspetti in cui si manifesta l'arte di governo: si parla di politica legislativa, politica monetaria, politica estera, politica migratoria (...), di politica sanitaria o politica sportiva. È quindi evidente che non sia la materia in sé a determinare la natura politica o meno dell'espressione del pensiero quanto se questo sia relativo alla modalità di governo della materia di volta in volta considerata oppure no. (...) In altri termini se la politica identifica il fenomeno con cui una data entità statale regolamenta i vari ambiti in cui si esplica l'attività umana, il discorso assumerà connotazione politica nella misura in cui verta attorno alle regole date o da darsi al fenomeno di volta in volta considerato. (...) Considerato il significato storico letterale del termine “propaganda”, risulta chiaro che per “propaganda politica” sia da considerarsi la diffusione di idee relative al governo dello Stato (o di un dato settore) con finalità (espressa o inespressa) di convincere il destinatario della correttezza di una tesi (o di contro della fallacia della posizione criticata)”* (v. pp. 17 s. della relazione).

Ritiene il Collegio che la predetta impostazione sia ragionevole e condivisibile, dovendo ritenersi corretto l'assunto secondo il quale si ha manifestazione di posizioni “politiche” quando si esprima la propria opinione su come dovrebbe essere governato lo Stato o un determinato ambito dell'ares publica e che si ha “propaganda politica” quando si compia un'azione che mira alla diffusione e, potenzialmente, all'aggregazione di consenso nei confronti di determinate posizioni politiche.

13.2.2. In questa prospettiva, le posizioni espresse dal gen. Vannacci nel suo libro e

in occasione delle occasioni pubbliche di promozione dello stesso presentano un intrinseco contenuto di propaganda politica, in quanto attengono al governo della *res publica* e poiché, inoltre, sono state divulgate pubblicamente, con modalità idonee, almeno in astratto, all'aggregazione di consenso nell'opinione pubblica.

Sotto quest'ultimo profilo, non può convenirsi con la tesi del ricorrente, il quale sostiene che la finalità di proselitismo sarebbe esclusa dal carattere personale delle affermazioni, espresso nella “*Nota dell'autore*” sopra riportata.

Il carattere personale di un'opinione non esclude, infatti, che la stessa venga espressa allo scopo di convincere altre persone. Del resto, la circostanza che tale opinione non venga manifestata in un ambito privato o comunque ristretto, bensì divulgata mediante la pubblicazione di un libro, successivamente promosso in plurime occasioni pubbliche, implica la naturale preordinazione di tale complessivo agire alla divulgazione delle posizioni espresse.

Di ciò il ricorrente risulta essere consapevole, considerato che nella relazione dell'Ufficiale inquirente si riporta anche una dichiarazione, resa dal gen. Vannacci in occasione di uno degli eventi pubblici ai quali ha partecipato, del seguente tenore: “*Io quello che dovevo dire al Paese e agli amici a cui era destinato il libro l'ho detto nel libro. Come ho detto nel libro non sono il portavoce della maggioranza, non ne ho né l'autorevolezza né le caratteristiche, ma credo che negli argomenti che ho esposto nel libro si riconosca una buona parte del Paese. E la dimostrazione, insomma, è l'interesse che il libro stesso ha suscitato*” (v. p. 18 della relazione). È, quindi, lo stesso ricorrente ad aver riconosciuto apertamente la finalità di aggregazione di consenso intorno alle posizioni espresse nel libro, che è connaturata, del resto, alla scelta stessa di pubblicarlo.

13.2.3. Sotto altro profilo, la relazione dell'Ufficiale inquirente incaricato dell'inchiesta formale, richiamando anche la relazione conclusiva della precedente inchiesta sommaria, ha riportato una serie di stralci del libro “*Il mondo al contrario*” contenenti posizioni espresse dal gen. Vannacci in contrapposizione a quelle manifestate, su specifici temi, da “*partiti, associazioni, organizzazioni*

politiche o singoli politici o rappresentanti” (v. pp. 19 ss. della relazione).

Si tratta di affermazioni che, per il loro tenore esplicito, non possono che ricadere nel divieto di “(...) *propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati a elezioni politiche e amministrative*” (articolo 1483, comma 2, cod. ord. mil.).

13.3. La condotta tenuta dal ricorrente non può, poi, essere ritenuta scriminata sulla base dei principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 3 aprile 2023 relativa alla controversia *Ayuso Torres c. Spagna*, richiamata dal ricorrente nella propria memoria di replica e che a suo avviso riguarderebbe un caso sovrapponibile al proprio.

13.3.1. Con tale decisione, la Corte ha ritenuto violato l'articolo 10 della Convenzione in un caso relativo a un ufficiale delle Forze armate spagnole che era anche un professore universitario di diritto costituzionale, il quale era stato sottoposto a un procedimento disciplinare per aver espresso opinioni concernenti la Costituzione spagnola e le origini della stessa in un dibattito televisivo con altri accademici.

13.3.2. Rileva il Collegio che la sentenza richiamata non è pervenuta al predetto esito affermando l'inesistenza di limiti al diritto alla manifestazione del pensiero da parte dei militari, bensì in considerazione delle peculiarità del caso concreto sottoposto all'esame della Corte. È stata valorizzata, in particolare, la specifica circostanza che l'ufficiale interessato era anche un accademico e aveva espresso la propria opinione in un confronto pubblico con altri accademici.

La Corte, infatti, nel ribadire che l'articolo 10 della CEDU opera, in linea di principio, anche nei confronti del personale militare, ha richiamato la propria giurisprudenza, secondo la quale una difesa militare efficace richiede il mantenimento di un'adeguata misura di disciplina nelle Forze armate e, di conseguenza, lo Stato può imporre restrizioni al diritto alla libertà di espressione accordato ai militari nel perseguimento di scopi legittimi come la sicurezza

nazionale e la difesa dell'ordine pubblico (v. § 47: “*The Court reiterates that Article 10 applies to military personnel just as it does to other persons within the jurisdiction of the Contracting States and, accordingly, Article 10 does not stop at the gates of army barracks. However, it has also acknowledged that an effective military defence requires the maintenance of an appropriate measure of discipline in the armed forces (...). It has also affirmed that the State can impose restrictions on the right to freedom of expression accorded to military personnel pursuing legitimate aims such as national security and the defence of public order (...)*”).

Nel caso sottoposto al suo esame, la Corte ha ritenuto indiscutibile che, a causa dello *status* di militare del ricorrente, il suo diritto alla libertà di espressione potesse essere soggetto ad alcune limitazioni e che lo Stato, nella sua valutazione sull'opportunità di avviare un procedimento disciplinare, potesse tenere conto dell'esigenza che il personale militare rispetti e garantisca lo speciale vincolo di fiducia e lealtà nei confronti dello Stato nell'esercizio delle proprie funzioni (v. § 55: “*The Court notes that it is indisputable that owing to the applicant's military status his right to freedom of expression could be subject to certain limitations. Given the applicant's military status, the Court considers that the respondent State, in its assessment on whether to institute disciplinary proceedings, was entitled to have regard to the requirement that military personnel, such as the applicant, respected and ensured the special bond of trust and loyalty between him and the State in the performance of his functions (...)*”). È stato ritenuto determinante, tuttavia, che nel caso specifico il ricorrente fosse anche un professore universitario, il quale esprimeva la sua opinione in un contesto accademico; circostanza, questa, che è stata ritenuta non adeguatamente considerata dalle corti nazionali (v. § 56: “*Moreover, the context in which the applicant had made the remarks that were the subject of the disciplinary proceedings was that of an academic environment, in a discussion with other professors. Even though it was broadcasted in a television programme, the applicant's position as a scholar had repeatedly been pointed out (...). However, the national courts did not properly take into account the*

applicant's status of a constitutional law professor").

L'accoglimento del ricorso è avvenuto, quindi, sulla base della considerazione che si trattasse essenzialmente dell'esercizio, da parte del ricorrente, del suo diritto di esprimere liberamente le proprie opinioni in qualità di accademico durante un programma televisivo, ossia della sua libertà accademica, che dovrebbe garantire la libertà di espressione e di azione (v. § 56: *"Reiterating that Article 10 of the Convention also protects the form in which ideas are conveyed, the Court considers that the present application relates essentially to the exercise by the applicant of his right to freely express his views as an academic during a television programme. In the Court's view, this issue unquestionably concerns his academic freedom, which should guarantee freedom of expression and of action (...)")*).

13.3.3. La decisione richiamata dal ricorrente non risulta quindi pertinente nel caso in esame, posto che il libro pubblicato dal gen. Vannacci non riguarda materie in relazione alle quali l'autore ricopre un ruolo accademico o può comunque vantare una specifica competenza scientifica, bensì reca unicamente la visione dell'autore stesso, generale di divisione dell'Esercito, su una serie di tematiche generali di carattere politico e sociale.

La fattispecie, a ben vedere, è speculare rispetto a quella posta all'esame della Corte EDU.

La Corte ha, infatti, sostanzialmente affermato che un accademico non può subire una limitazione alla libertà di manifestare le proprie opinioni scientifiche soltanto perché riveste al contempo anche un ruolo in ambito militare; al contrario, nel caso in esame, secondo quanto ritenuto dall'Amministrazione della difesa, la risonanza delle opinioni espresse dal ricorrente è dipesa proprio dalla loro provenienza da un qualificato esponente delle Forze armate, piuttosto che da una specifica competenza dell'autore in relazione ai temi trattati.

13.4. Alla luce di quanto sin qui esposto, deve perciò ritenersi non illogica, né implausibile la conclusione raggiunta dall'Ufficiale inquirente, ossia che il

ricorrente abbia violato il divieto di propaganda politica, nei termini esposti nella relazione del medesimo Ufficiale, recante la motivazione *per relationem* del provvedimento sanzionatorio impugnato.

Deve aggiungersi, per completezza, che non può condividersi la tesi del medesimo ricorrente, secondo la quale la violazione di tale divieto non gli sarebbe mai stata contestata. Si tratta, infatti, del punto centrale della relazione dell'Ufficiale inquirente, ove sono richiamate le disposizioni degli articoli 1472 e 1483 cod. ord. mil. La relativa contestazione risulta, poi, espressamente formulata mediante l'addebito all'ufficiale della violazione dell'articolo 713, comma 2, reg. ord. mil., ove si contempla specificamente la condotta del militare che abbia tenuto “(...) *comportamenti che possono (...) pregiudicare l'estraneità delle Forze armate come tali alle competizioni politiche, fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 1483 del codice*”.

Di conseguenza, vanno rigettate le censure con le quali il ricorrente afferma che le condotte per le quali gli è stata inflitta la sanzione disciplinare impugnata sarebbero riconducibili al legittimo esercizio, da parte sua, del diritto alla libera manifestazione del pensiero.

14. Il ricorrente contesta anche, nel quarto motivo, le considerazioni sulla base delle quali l'Ufficiale inquirente ha ritenuto fondati gli addebiti ascrittigli.

Le allegazioni della parte, tuttavia, non colgono nel segno.

14.1. Non sono rilevanti, anzitutto, le considerazioni spese dal ricorrente al fine di dimostrare che, nel caso in esame, non sarebbe pertinente il richiamo, operato dall'Ufficiale inquirente, alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II, n. 10532 del 5 dicembre 2023.

In verità, uno stralcio della predetta decisione giurisdizionale risulta essere stato richiamato in una nota della relazione dell'Ufficiale inquirente (v. nota 2 a p. 3), al solo fine di supportare l'affermazione secondo la quale “(...) *differentemente da quanto sostenuto dal Militare Difensore, financo la giurisprudenza del Consiglio di Stato sancisca come non illimitato l'invocato diritto di libera espressione del*

pensiero” (v. pp. 2 s. della relazione).

Posto che tale affermazione deve essere reputata condivisibile, alla luce di quanto sopra esposto, il grado di analogia tra il caso concreto trattato nella sentenza del Consiglio di Stato e quello oggetto di controversia è irrilevante in questa sede. E ciò sia perché l’Ufficiale inquirente ha richiamato il precedente giurisprudenziale soltanto relativamente ad alcune affermazioni di principio ivi contenute, sia anche e soprattutto perché quello che occorre stabilire è unicamente se la ricostruzione dell’Ufficiale inquirente circa la fondatezza degli addebiti ascritti al gen. Vannacci resista alle contestazioni sul piano sostanziale articolate dal ricorrente, a prescindere dalle argomentazioni giuridiche spese dal predetto Ufficiale.

14.2. Il ricorrente allega, poi, che non gli sarebbe addebitabile la tardiva comunicazione alla linea gerarchica della prossima pubblicazione del libro (*“solo tre giorni prima”*), in quanto nessuna comunicazione al riguardo sarebbe stata dovuta da parte sua, come si evincerebbe da una corretta lettura dell’articolo 748, comma 5, lettera *b*), reg. ord. mil.; andrebbe, piuttosto, rilevato che il generale ha informato i superiori, pur non essendovi tenuto.

14.2.1. Dispone la previsione normativa richiamata che *“Il militare deve, altresì, dare sollecita comunicazione al proprio comando o ente: (...) b) degli eventi in cui è rimasto coinvolto e che possono avere riflessi sul servizio”*.

Nel definire la portata applicativa di questa previsione si è affermato che *“Il senso del comma 5 dell’art. 748 d.P.R. n. 90/2010 è quello di voler assicurare al Comando tutte quelle informazioni che possono produrre delle conseguenze in riferimento al delicato servizio svolto dal militare”* (Cons. giust. amm. Reg. Sic., Sez. giur., 5 ottobre 2020, n. 890). In questa prospettiva, è stato rimarcato l’ampio perimetro dell’obbligo di comunicazione (Cons. Stato, Sez. II, 3 luglio 2023, n. 6472; Id., 8 maggio 2023, n. 4586), evidenziando come la circostanza che la previsione si riferisca a un militare, soggetto al relativo ordinamento, determini *“(...) il canone ermeneutico della vicenda contenziosa, che non può che essere*

rigoroso, e quindi diverso da quello utilizzabile per un rapporto di impiego civile. La portata della norma è estremamente ampia e comprensiva di ogni possibile risvolto. Gli eventi nei quali il soggetto è rimasto coinvolto sono tutti, senza alcuna distinzione tra vita privata o professionale, se possono avere riflessi sul servizio. Ma il giudizio sul riflesso sul servizio non compete al soggetto coinvolto nell'evento, ma solo al superiore gerarchico. In questa prospettiva i margini per rimanere esonerati dalla comunicazione restano veramente esigui" (Cons. Stato, Sez. II, parere n. 1299 del 1° giugno 2017).

L'ampia formula della previsione normativa *"(...) inquadra un'ipotesi di mero "pericolo" e non necessariamente di "effettivo danno", senza in alcun modo tipizzare gli eventi che possono avere riflessi sul servizio svolto"* (TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 1° giugno 2023, n. 1777). Di conseguenza, si è affermato che l'espressione *"che possono avere riflessi sul servizio"* deve essere intesa *"(...) come finalizzata a rendere doverosa la comunicazione ai superiori gerarchici (o, comunque, al Reparto di appartenenza) di qualunque fatto attinente al servizio. Non può essere accolta, infatti, una interpretazione della disposizione che attribuisca al militare la possibilità di valutare l'incidenza del fatto (o dell'evento) sulle attività del reparto o del gruppo in cui lo stesso è inserito, considerato che appare del tutto evidente che tale valutazione deve essere riservata ai superiori gerarchici destinatari della comunicazione. La norma ha in effetti la funzione (quasi cautelare o precauzionale) di rendere edotti i superiori gerarchici delle notizie che possono avere riflessi sul servizio. Pertanto, l'unica valutazione che deve essere operata dal militare è la pertinenza dell'evento al servizio in senso ampio e comprensivo"* (TAR Sardegna, Sez. II, 3 luglio 2017, n. 447; nello stesso senso: TAR Molise, 19 luglio 2024, n. 236; Id., 26 aprile 2024, n. 122; Id., 12 dicembre 2023, n. 333; Id., 5 dicembre 2023, n. 329; Id., 24 novembre 2023, n. 313).

In altri termini, il militare è tenuto alla comunicazione quando sia astrattamente ipotizzabile che un evento che lo riguarda, anche attinente alla propria vita privata,

possa avere in qualunque modo dei riflessi sul servizio, inteso in senso ampio e lato, vale a dire come comprendente sia il rapporto di lavoro dello stesso militare, sia l'attività istituzionale dell'Amministrazione, mentre ogni valutazione sulla rilevanza in concreto delle vicende comunicate è rimessa ai superiori gerarchici.

14.2.2. Nel caso in esame, è ragionevole la considerazione, sottesa al provvedimento impugnato, che la pubblicazione del libro *“Il mondo al contrario”* rientrasse tra gli eventi da reputare già in astratto idonei a determinare *“riflessi sul servizio”* e, come tali, da comunicare ai superiori gerarchici, trattandosi di uno scritto recante l'esposizione della complessiva visione sul governo della *res publica* di un generale di divisione dell'Esercito e, come tale, potenzialmente idoneo a riverberarsi quanto meno sull'immagine dell'Amministrazione.

In senso contrario, non rileva la circostanza che, secondo quanto indicato nella richiamata *“Nota dell'autore”*, il gen. Vannacci abbia inteso esprimere esclusivamente le proprie opinioni personali. Come detto, non spettava infatti all'interessato stabilire se tale clausola fosse di per sé idonea a escludere qualsivoglia possibile coinvolgimento dell'immagine delle Forze armate, dovendo la comunicazione essere effettuata sulla base della considerazione in astratto e in senso ampio circa l'eventualità che l'evento si riverberasse in qualche modo sull'Amministrazione. E, in tale ampia e lata eccezione, questa eventualità non avrebbe potuto essere ragionevolmente esclusa *ex ante* (e, del resto, si è poi verificata *ex post*, a seguito del clamore mediatico suscitato dall'opera proprio in considerazione della sua provenienza da un alto ufficiale dell'Esercito).

Di ciò, del resto, era consapevole lo stesso gen. Vannacci, considerato che, nella nota con la quale, il 7 agosto 2023, ha informato i propri superiori dell'imminente pubblicazione del libro, l'ufficiale ha dichiarato di effettuare tale comunicazione *“(...) per la dovuta informazione anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 748 del DPR in riferimento a.”* (ossia del d.P.R. n. 90 del 2010).

14.2.3. Posto, quindi, che – contrariamente a quanto allegato nel ricorso – la previa

comunicazione della pubblicazione del libro era dovuta da parte del ricorrente, deve ritenersi pure corretto l'aver addebitato al gen. Vannacci la tardività della comunicazione stessa, avvenuta soltanto tre giorni prima della pubblicazione del libro.

14.2.4. La doglianza deve essere, perciò, rigettata.

14.3. Il ricorrente contesta, poi, le argomentazioni spese dall'Ufficiale inquirente al fine di sostenere la fondatezza dell'addebito concernente la carenza di responsabilità manifestata, ai sensi dell'articolo 717 reg. ord. mil., *“per aver redatto e successivamente pubblicato un libro che, pur non trattando esclusivamente argomenti militari, fa comunque diretto riferimento alle proprie esperienze di servizio, determinandone una maggiore considerazione per la provenienza da alto Ufficiale in servizio attivo dell'Esercito italiano”*.

Lamenta il ricorrente che l'Ufficiale inquirente, pur sostenendo che il libro conterrebbe plurimi specifici riferimenti alle esperienze di servizio dell'autore, non avrebbe richiamato nessun passaggio del testo a supporto di tale affermazione, limitandosi a citare soltanto i dati biografici contenuti nella c.d. quarta di copertina. Le considerazioni dell'Ufficiale inquirente sarebbero, a suo avviso, infondate e pretestuose, in quanto la quarta di copertina è la sede in cui per consuetudine vengono fornite informazioni sull'autore. Nel caso in esame, il gen. Vannacci, avendo prestato servizio nell'Esercito sin da giovanissimo, non avrebbe potuto esimersi dall'indicare tale circostanza, senza che da ciò potesse derivare alcuna lesione degli interessi dell'Amministrazione, né alcuna associazione delle proprie idee all'Istituzione di cui fa parte.

14.3.1. Al riguardo, deve osservarsi che nella c.d. quarta di copertina il gen. Vannacci, oltre a dichiarare di essere un *“(...) generale dell'Esercito italiano, e incursore paracadutista (...)”*, ha specificato anche di aver *“(...) passato gran parte della sua vita professionale in operazioni e in missioni internazionali in zone di conflitto sparse tra l'Africa, i Balcani ed il Medioriente”* (v. p. 4 della relazione dell'Ufficiale inquirente), e ha poi aggiunto che *“In questo libro, che affronta*

tematiche attuali, delicate e sensibili, ci porta la sua esperienza personale, quella insolita ed affascinante maturata in luoghi lontani ed abbandonati ed in circostanze dove i millisecondi per prendere decisioni, spesso drastiche, fanno la differenza” (v. p. 5 della relazione).

Si legge, al riguardo, nella relazione dell’Ufficiale inquirente: *“Che questa manifestazione del grado posseduto e del servizio attivo in corso, peraltro in carica quale Comandante dell’Istituto Geografico Militare di Firenze all’epoca della pubblicazione, abbia determinato la contestata “maggior considerazione”, risulta egualmente comprovato dalla natura di buona parte delle reazioni provocate nella pubblica opinione, compresi anche numerosi esponenti di trasversali schieramenti politici”* (v. p. 5 della relazione). Nella relazione si evidenzia anche *“(...) la funzione immaginifica del grado posseduto e delle esperienze di servizio, a conferire amplificata credibilità alle tesi espresse nel Libro – a fronte dell’asserito ruolo non attivo dell’inquisito nella realizzazione di tale equazione (...)”* (v. ancora p. 5).

14.3.2. La circostanza che la quarta di copertina sia la sede comunemente utilizzata per fornire dati biografici sull’autore di un libro non implica che, esclusivamente in ragione della sede tipografica nella quale sono collocate, le informazioni ivi riportate possano essere considerate irrilevanti al fine di qualificare l’autore come un militare in servizio, con le implicazioni che sono state già illustrate.

Neppure può ritenersi che, come si afferma nel ricorso, l’interessato non potesse esimersi dal descrivere nella quarta di copertina il proprio impegno nell’Esercito, non essendovi, in verità, alcun obbligo al riguardo.

Deve, pertanto, ritenersi non censurabile la valutazione dell’Ufficiale inquirente, il quale ha rilevato la carenza di senso di responsabilità manifestata dal ricorrente con la spendita del grado di alto ufficiale dell’Esercito e delle qualificate esperienze di servizio maturate in questa veste, in modo tale da determinare un maggior credito nei confronti delle posizioni espresse nello scritto pubblicato.

14.4. Oggetto di contestazione è, poi, la valutazione dell'Ufficiale inquirente in merito all'addebito concernente la carenza del senso di responsabilità, *“per non aver ottemperato alle richieste provenienti dalla linea gerarchica di fornire almeno il sommario prima della pubblicazione e di non aver avvisato il proprio Comandante di Corpo sulle successive iniziative mediatiche”*.

14.4.1. Secondo il ricorrente, l'Ufficiale inquirente avrebbe errato nel ritenere sanzionabile la mancata preventiva sottoposizione dell'opera ai superiori gerarchici, in quanto la legge non consentirebbe, e anzi vieterebbe, qualsiasi controllo preventivo sulle espressioni del pensiero. Del resto, il fatto che la pubblicazione di scritti da parte dei militari non richieda alcuna preventiva autorizzazione, salvi i casi in cui siano trattati argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio, sarebbe stata affermata anche in un'apposita circolare del Ministero della difesa. Anche l'addebito di non aver avvisato il Comandante di corpo sulle successive iniziative mediatiche sarebbe privo di fondamento, secondo il ricorrente, in quanto lo stesso Ufficiale inquirente avrebbe accertato che il gen. Vannacci, nel periodo esaminato, avrebbe provveduto a informare i propri superiori in merito agli eventi di presentazione del libro, anche con la trasmissione delle locandine.

14.4.2. Quanto al primo aspetto, la tesi del ricorrente non risulta convincente, atteso che le richieste della linea gerarchica di fornire almeno il sommario dell'opera prima della pubblicazione erano di per sé legittime, a fronte della dichiarazione dello stesso gen. Vannacci circa l'attinenza del proprio scritto a *“temi di attualità”*. Fermo restando, infatti, il diritto alla libera manifestazione del pensiero, nel caso del libro *“Il mondo al contrario”* è da ritenere ragionevole che, non trattandosi di un'opera di narrativa, né di un saggio scientifico, i superiori gerarchici abbiano domandato di poter verificare direttamente – al di là di quanto ritenuto dal ricorrente sulla base di una propria personale valutazione – che non fossero trattati *“argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizi”*, tanto da rendere necessario il rilascio di un'apposita autorizzazione, e che non fosse violato il divieto di propaganda politica (ai sensi del richiamato articolo 1472, commi 1 e

3, cod. ord. mil.).

Non rileva, in senso contrario, la circolare della Direzione generale per il personale militare del 31 luglio 2008, richiamata dal ricorrente, la quale reca “*Disposizioni in materia di esercizio di attività extraprofessionali retribuite da parte del personale militare e di concessione delle relative autorizzazioni. Disciplina delle incompatibilità*”.

La circolare si limita, infatti, a ribadire il principio oggi sancito dall’articolo 1472, comma 1, cod. ord. mil., affermando che “*Le attività artistiche, culturali o ricreative che non si configurino quale professione, industria o commercio o, comunque, come attività lavorative in senso stretto, costituendo libere espressioni della personalità, non necessitano di alcuna autorizzazione, avuto riguardo anche a quanto previsto dall’art. 9 della legge 11 Luglio 1978 n° 381, “Norme di principio sulla disciplina militare”, il quale prevede che “i militari possono liberamente pubblicare i loro scritti, tenere pubbliche conferenze e, comunque, manifestare pubblicamente il proprio pensiero...omissis...”*: Di conseguenza dette attività costituiscono libera estrinsecazione della sfera privata e rientrano nell’impiego del tempo libero e possono essere svolte senza autorizzazione”. Tale atto, nel richiamare la disciplina primaria, nulla aggiunge all’esegesi dei limiti al diritto della manifestazione del pensiero dei militari, per come delineati dal vigente quadro normativo e di principi.

14.4.3. Quanto al secondo aspetto, ossia la partecipazione a iniziative mediatiche, il Collegio ritiene parimenti immune da censure la valutazione contenuta nella relazione conclusiva dell’inchiesta formale, ove si giudica questa parte di addebito parzialmente fondata.

L’Ufficiale inquirente ha evidenziato, infatti, che “*Il Gen. D. Vannacci ha (...), nel periodo esaminato, provveduto ad informare la propria catena gerarchica in merito agli eventi di presentazione del Libro, anche con la trasmissione delle locandine (...). Ciò pur in presenza di un atteggiamento critico e nella*

considerazione che il significativo numero e la varietà degli ingaggi accettati, anche con brevissime tempistiche di anticipo, era cagione di ostacolo all'effettuazione di efficaci interventi istituzionali preventivi e regolatori, dei quali egli stesso avrebbe potuto condividere consapevole opportunità e responsabile necessità” (v. p. 8 della relazione).

Si tratta di considerazioni che risultano basate su specifici elementi di fatto, riportati nella relazione e non contestati dal ricorrente, e che non appaiono manifestamente irragionevoli, né implausibili, sottraendosi, pertanto, al sindacato esercitabile in questa sede.

14.4.4. Da ciò il rigetto delle censure.

14.5. Il ricorrente lamenta, ancora, la ritenuta erroneità delle considerazioni spese dall'Ufficiale inquirente a supporto della fondatezza dell'addebito concernente la carenza del senso di responsabilità, *“per aver determinato una forte eco di natura politica, tenuto conto del grado rivestito e della natura degli argomenti trattati”*.

14.5.1. Si sostiene che sarebbe illogico e illegittimo contestare al gen. Vannacci, in quanto autore di un libro, l'eco mediatica che è seguita alla relativa pubblicazione, essendo il successo di un'opera intellettuale del tutto indipendente dalla volontà dell'autore e non potendo, comunque, il successo o l'insuccesso commerciale costituire il *discrimen* tra la responsabilità dell'autore e l'irrelevanza disciplinare della relativa condotta.

D'altro canto, il successo del libro non potrebbe essere aprioristicamente collegato al fatto che lo scritto provenga da un generale dell'Esercito, ma – al più – potrebbe essere posto in relazione con la risonanza data al libro da tutti coloro che, avuta cognizione del grado rivestito dal ricorrente, hanno inteso valorizzare tale circostanza. Anzi, tale successo dovrebbe ritenersi probabilmente ascrivibile in gran parte proprio alla sanzione disciplinare e al trasferimento cui l'autore è stato sottoposto da parte dell'Amministrazione subito dopo la pubblicazione.

Per di più, giudicare disciplinarmente un'opera sulla base del potenziale “divisivo” delle affermazioni in essa contenute e ritenere tale rischio avvalorato dalla caratura

dell'autore delle stesse sarebbe certamente illegittimo e non rispondente ai principi costituzionali di libertà di manifestazione del pensiero, oltre che di terzietà dell'operato amministrativo.

L'illegittimità del provvedimento sarebbe, peraltro, aggravata dal fatto che lo stesso non richiamerebbe alcun passaggio del libro al fine di dimostrare gli addebiti mossi al ricorrente.

14.5.2. Risulta dalla lettura della relazione dell'Ufficiale inquirente che, dopo aver dato atto del clamore mediatico suscitato dal libro *“Il mondo al contrario”*, il medesimo Ufficiale ha affermato quanto segue: *“Relativamente ai negativi effetti determinati dalla pubblicazione del Libro, pur laddove si accettasse la tesi per cui esso non contiene toni o argomenti oggettivamente discriminatori/offensivi nei confronti di alcuno, risulta però in fatto il potenziale offerto dalla delicatezza e attualità – anche politica – di molte tra le argomentazioni affrontate, con ancor più vigore asservibili a sfruttamento di parte con intenzioni di polemica istituzionale e politica, in virtù dell'identità dell'Autore, come detto dichiaratosi (al di là delle declinazioni di non responsabilità) mediante la spendita del grado quale esponente intrinsecamente istituzionale. Eventualità, come è evidente, puntualmente verificatesi. Si è dell'idea che la valutazione preventiva e la mitigazione successiva di tali effetti – per quanto considerati non voluti e collaterali, stando alle dichiarazioni rese dall'inquisito sulla propria non volontà di entrare in ambiti non consentiti – avrebbero dovuto essere parte integrante delle riflessioni di un professionista dalle riconosciute, altissime capacità intellettuali e tecnico-militari, quali quelle costantemente riconosciute all'Ufficiale. Su questa sensibilità, infatti, di dover rispettare le regole scritte e prevedere pure gli effetti, sapendo interpretare compiutamente il percorso di determinati accadimenti, si basa il credito di responsabilità conferito a un Dirigente Generale dello Stato. Ancor più se inserito in un ambito così particolare come quello della Difesa dove i concetti di imparzialità, sensibilità e financo la consapevole interpretazione degli speciali*

confini di cui può essere necessario dotare le proprie libertà personali, rappresentano qualità fondamentali. (...) Per quanto l'Ufficiale Generale inquisito abbia additato – in plurimi contesti (...) – a ruolo di causa efficiente dell'eco mediatico-politica gli articoli del 17 agosto 2023 dei quotidiani La Repubblica e Il Corriere della Sera, recanti interpretazioni affermatamente travisanti il senso dell'Opera per finalità di discredito, risulta plausibile ritenere che laddove le argomentazioni espresse fossero state meno controverse o comunque formulate in forma meno gratuitamente polemica e soprattutto senza la spendita del grado rivestito, il Libro non avrebbe suscitato le reazioni cui si è assistito e sulla cui natura il giudizio finale non può che risiedere nelle sedi istituzionali. Nel merito degli argomenti trattati e della forma espositiva utilizzata, infatti, la divisività dei temi e delle tesi espresse risultava prevedibile e conosciuta dallo stesso autore che le sviluppava nella piena consapevolezza dei possibili esiti, peraltro confessati come apprezzati e declinati come coerenti con il proprio ruolo nelle Forze Armate” (v. pp. 9 s. della relazione).

14.5.3. A giudizio del Collegio, dalla lettura della relazione emerge come il ricorrente non sia stato ritenuto responsabile per un fatto indipendente dalla sua volontà, quale il successo inaspettatamente riscosso presso il pubblico da un'opera dell'ingegno, bensì per non aver prevenuto *ex ante*, né mitigato *ex post* il clamore mediatico suscitato dall'opera, sia a causa della spendita del grado del suo autore, sia per i contenuti e i toni utilizzati; clamore che era del tutto prevedibile, specie da parte di un alto ufficiale dotato della professionalità riconosciuta al gen. Vannacci. L'impostazione del ricorrente non può, pertanto, essere condivisa, dovendo reputarsi ragionevole la considerazione, formulata dall'Ufficiale inquirente, secondo la quale, anche ove tale pubblica risonanza non sia stata deliberatamente voluta dall'ufficiale, la stessa avrebbe dovuto nondimeno essere prevista e responsabilmente evitata, allo scopo di evitare l'esposizione dell'Istituzione di appartenenza.

14.5.4. Anche la censura ora scrutinata non può, pertanto, trovare accoglimento.

14.6. Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo alla contestazione dell'addebito relativo alla carenza del senso di responsabilità, *“per aver cagionato con la propria opera un negativo riverbero a livello internazionale, con la conseguente lesione dell'immagine e del prestigio nazionale della Forza armata di appartenenza”*.

14.6.1. Al riguardo, il ricorrente richiama le considerazioni già svolte con riguardo al punto precedente, aggiungendo che il carattere “negativo” di tale risonanza sarebbe frutto di una valutazione soggettiva dell'Autorità che ha promosso il procedimento, tenuto conto del fatto che non sarebbero mancati i riscontri “positivi” alla pubblicazione, anche in ambito internazionale. E ciò senza contare che, anche volendo ritenere disdicevoli gli argomenti trattati dal gen. Vannacci nel proprio libro, non sarebbero state dimostrate né l'associazione del ricorrente con l'Esercito o le Forze armate, né la concreta lesione all'immagine o al prestigio di tali Istituzioni.

14.6.2. In verità, nella relazione dell'Ufficiale inquirente si legge quanto segue: *“Già in sede di inchiesta sommaria veniva documentata, al suo All. 11, la negativa eco mediatica sviluppatasi sulla stampa internazionale. Tra i toni e i commenti osservati, ci si sofferma sull'esistenza di diverse declinazioni negative che hanno rappresentato vulnus all'immagine della F.A., siccome identificata come portatrice di identici valori e propugnatrice di similari idee rispetto a quelle espresse nel Libro. Giova altresì ribadire come debba riconoscersi all'Istituzione stessa e non al singolo l'autonoma e discrezionale valutazione sulla natura di un evento che la coinvolge”* (v. p. 12 della relazione).

14.6.3. Osserva il Collegio che la circostanza che il libro del gen. Vannacci possa aver suscitato anche riscontri positivi nulla toglie alle valutazioni compiute dall'Amministrazione della difesa, dovendo ritenersi corretta la considerazione dell'Ufficiale inquirente, secondo la quale spetta soltanto all'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione stabilire come un determinato evento si sia

riverberato sulla sua immagine.

L'impostazione del ricorrente deve essere, pertanto, ribaltata, non essendo rimesso alla sua valutazione soggettiva, bensì a quella dell'Istituzione, stabilire se il documento arrecato all'immagine della stessa dai giudizi negativi espressi sulla stampa internazionale sia stato controbilanciato o meno dai positivi apprezzamenti.

Quanto al fatto che le posizioni del ricorrente possano essere state intese come riferibili alle Forze armate italiane si rinvia a quanto già sopra esposto in merito al carattere naturale di tale associazione, in considerazione del grado rivestito dal militare.

14.7. La parte contesta, ancora, l'addebito concernente la carenza del senso di responsabilità, *“per non aver interrotto le proprie partecipazioni (sovraesposizione mediatica) a talk show, programmi ed interviste, nel momento in cui emergeva con evidenza l'estrema risonanza riscossa, talvolta con un evidente coinvolgimento polemico dell'Istituzione di appartenenza, contribuendo in tal modo ad accrescere, con una condotta espositiva perpetrata nel tempo, il clamore attorno ai contenuti del Libro e, di riflesso, alla Forza Armata stessa”*.

14.7.1. Secondo il ricorrente, posto che tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero è espressamente consentito dall'articolo 1472 cod. ord. mil., tale diritto non potrebbe essere considerato inversamente proporzionale al clamore suscitato. Peraltro, i concetti stessi di “clamore” e “risonanza” sarebbero essi stessi frutto di opinioni soggettive.

14.7.2. Nella relazione dell'Ufficiale inquirente si legge, sul punto, che *“È comprovato che l'attività di promozione del Libro, da parte dell'Ufficiale Generale inquisito non ha subito rallentamenti a seguito del clamore che ne ha seguito la pubblicazione. Nella realtà, dal 4 settembre 2023 al 16 dicembre 2023 le occasioni di pubblica interazione sono divenute più frequenti così come egli confessorialmente riferisce, avendolo portato a partecipare a 37 eventi di presentazione in larga parte dell'Italia, cui spesso si associavano collaterali ingaggi mediatici e manifestazioni anche di protesta”* (v. p. 12 della relazione). L'Ufficiale inquirente

evidenza, poi, che il gen. Vannacci è stato invitato in plurime occasioni dal proprio Comandante di Corpo a cercare di limitare la partecipazione a incontri di presentazione del libro, senza che tuttavia ne sia seguita una modifica del comportamento del ricorrente, il quale ha manifestato la convinzione di avere pieno diritto di tenere i comportamenti contestatigli.

14.7.3. Ritiene il Collegio che le considerazioni dell'Ufficiale inquirente siano immuni dalle censure articolate nel ricorso, atteso che, per le ragioni già esposte, è corretto ritenere che il gen. Vannacci avrebbe dovuto astenersi dall'alimentare il clamore mediatico suscitato dal libro, allo scopo di non aggravare l'esposizione dell'Istituzione di appartenenza.

In questa prospettiva, risulta, in effetti, intrinsecamente contraddittoria la tesi difensiva del ricorrente, il quale ritiene del tutto indipendente dal proprio comportamento il clamore suscitato dal libro, nonostante il fatto che l'ufficiale stesso si sia speso in plurime occasioni per promuoverlo.

Se è vero, poi, che i concetti di "clamore" e "risonanza" presentano un certo margine di indeterminatezza, ciò tuttavia non consente di rimettere all'esclusiva valutazione del militare il compito di stabilire se un evento abbia determinato o meno un negativo riflesso per l'Istituzione di appartenenza, trattandosi, come detto, di un apprezzamento spettante all'Amministrazione.

14.7.4. Da ciò l'infondatezza delle censure.

14.8. La parte contesta, poi, l'addebito concernente la carenza del senso di responsabilità, *"per aver manifestato, nel suo complesso, mancanza di consapevolezza del ruolo ricoperto e del grado rivestito"*.

14.8.1. Si afferma nel ricorso che sarebbe arbitrario, illogico e indimostrato sostenere che il gen. Vannacci abbia manifestato scarsa consapevolezza del ruolo e del grado rivestiti nella Forza armata per il solo fatto di aver autoprodotta un libro con cui ha espresso opinioni personali. Per di più, tale affermazione sarebbe contraddetta proprio dal comportamento tenuto dall'interessato, avendo l'ufficiale

posto in essere, pur non essendovi tenuto, tutti gli accorgimenti necessari per informare preventivamente la linea gerarchica e per rimarcare l'estraneità dell'Amministrazione della difesa rispetto ai contenuti dell'opera.

14.8.2. In verità, l'Ufficiale inquirente ha ritenuto fondato l'addebito sulla base della considerazione che *“Le valutazioni qui sviluppate relative agli altri capi di incolpazione, in uno con l'assoluta mancanza di resipiscenza relativa ai fatti contestati e una episodica aggressività della linea difensiva scelta dal Militare Difensore dell'Ufficiale Generale inquisito (che non la sconfessava) nella presente sede d'inchiesta, militano nel senso della FONDATEZZA dell'addebito epigrafato. Il Gen. D. Vannacci (...) non solo non contestava i fatti oggetto di procedimento disciplinare, ma pretendeva unicamente ribadire la petizione di piena legittimità del proprio operato, basandola su una interpretazione parziale e soggettiva della normativa, invocando autorizzazioni da parte del Vertice Politico (...) – (...) non riscontrate – alla pubblicazione e presentazione del Libro, senza interrompere le attività di esposizione mediatica pur a fronte del clamore generato e degli inviti formulatigli dai suoi superiori gerarchici. In tal senso dimostrava, attraverso una reiterazione sistematica della condotta mediaticamente rilevante la contestata carenza del senso di responsabilità, nell'aprioristicamente considerare la propria interpretazione come l'unica corretta e così ponendo in essere un comportamento non in linea con il proprio status”*.

Le contestazioni mosse dal ricorrente, pertanto, non colgono nel segno, in quanto ciò che è stato ritenuto addebitabile al gen. Vannacci non è stato di aver pubblicato un libro, bensì di aver violato il divieto normativamente prescritto di propaganda politica da parte dei militari in servizio attivo, oltre che di aver arrecato una lesione alla coesione interna e all'immagine delle Forze armate, e di aver successivamente perseverato nei comportamenti lesivi dell'interesse dell'Istituzione, senza mostrare di aver compreso la sostanza stessa del *vulnus* arrecatole.

14.8.3. La censura deve essere, perciò, rigettata.

14.9. Vanno quindi prese in esame le doglianze articolate dal ricorrente avverso le

valutazioni svolte dall'Ufficiale inquirente al fine di ritenere fondati gli addebiti concernenti la carenza del senso di responsabilità, *“per aver provocato nell'opinione pubblica, stante la natura degli argomenti trattati e il grado posseduto, l'inevitabile associazione all'Istituzione di appartenenza delle idee espresse dall'autore”* e *“per aver evidenziato, nella quarta di copertina del Libro, il grado rivestito, unitamente all'appartenenza all'Esercito Italiano, oltre alle missioni alle quali ha preso parte”*, nonché la *“lesione al principio di neutralità/terzietà della Forza Armata, atteso che la circostanza di qualificarsi fin da subito quale Generale dell'E.I. determinava nella platea una sostanziale e naturale convinzione che le idee contenute nel Libro fossero i valori comunemente sentiti anche all'interno della Forza Armata stessa”*.

14.9.1. Al riguardo, il ricorrente sostiene che la lettura operata dall'Ufficiale inquirente dell'articolo 1472, comma 3, cod. ord. mil. non potrebbe essere condivisa, in quanto il divieto di propaganda, oggetto di tale previsione, si riferirebbe ai soli casi previsti al comma 1, ossia alle situazioni in cui il militare, previa autorizzazione, intenda manifestare pubblicamente il proprio pensiero su argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio in verità. Peraltro – contrariamente a quanto sostenuto dall'Ufficiale inquirente – il ricorrente non avrebbe mai fatto propaganda politica, pur potendolo fare, atteso che le disposizioni del Codice dell'ordinamento militare consentono ai militari anche di candidarsi e di fare campagna elettorale, purché ciò non avvenga in servizio, fregiandosi dell'uniforme o, comunque, facendo riferimento a questioni riservate e attinenti al servizio.

In particolare, la mera manifestazione di un'opinione non sarebbe qualificabile come “propaganda”, in assenza dell'intento di convincere della bontà delle proprie idee chi legge o ascolta, e tale intento non sarebbe evincibile dal libro del gen. Vannacci, anche in quanto in un'apposita *“Nota dell'autore”* il medesimo avrebbe dichiarato il carattere personale delle opinioni espresse. D'altro canto, la mera

circostanza di aver indicato nella quarta di copertina di essere un generale dell'Esercito non avrebbe posto il ricorrente in alcuna delle condizioni di cui all'articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil., nelle quali opera il divieto di propaganda politica. Sarebbe anche inconferente il richiamo dell'Ufficiale inquirente alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II, n. 9689 del 13 novembre 2023, e anzi alcuni passaggi della decisione confermerebbero la liceità dell'operato del ricorrente. Non sarebbe ascrivibile al ricorrente, poi, il fatto che alcuni organi di stampa abbiano reperito autonomamente e pubblicato immagini in uniforme dell'ufficiale. Sarebbe frutto dell'opinione personale dell'Ufficiale inquirente, infine, anche l'aver ritenuto che il grado rivestito dal militare fosse idoneo a ingenerare nel lettore la naturale convinzione che le opinioni espresse nel libro costituissero i valori comunemente sentiti all'interno della Forza armata.

14.9.2. Le censure non possono essere condivise, per le ragioni già sopra esposte nell'esame del primo motivo e alle quali si rinvia.

14.9.3. Deve qui soltanto aggiungersi che non rilevano le contestazioni del ricorrente circa il fatto che l'utilizzo, da parte degli organi di stampa, di fotografie che lo ritraggono in uniforme non sarebbe ascrivibile alla sua volontà. Questo aspetto assume, infatti, carattere puramente accessorio nella relazione dell'Ufficiale inquirente (v. p. 23), ove il ricorrere di una delle condizioni previste dall'articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil., in presenza delle quali opera il divieto di propaganda politica, è argomentato principalmente in considerazione della spendita del grado da parte dell'alto ufficiale.

14.10. L'ultima censura articolata nel quarto motivo è diretta avverso la conclusiva contestazione per cui *“tali comportamenti, amplificati dalle notizie stampa e media, compromettendo il prestigio e la reputazione dell'Amministrazione di appartenenza e ingenerando possibili effetti emulativi, dirompenti e divisivi nell'ambito della compagine militare, costituiscono violazione agli artt. 712 (Doveri attinenti al giuramento), 713 (Doveri attinenti al grado), 715 (Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica), 717 (Senso di responsabilità), 725 (Doveri propri dei superiori), 732*

(*Contegno del militare*), 751 comma 1, lett. a), n. 1), 3), 9) e comma 4 del D.P.R. 15 marzo 2010 n. 90 (T.UO.M)”.

14.10.1. Afferma il ricorrente che dall'istruttoria non sarebbero comprovati, bensì soltanto presunti, tanto l'associazione tra le opinioni personali del ricorrente e l'Istituzione di appartenenza, quanto la lesione all'immagine, al prestigio o al decoro delle Forze armate.

La sanzione irrogatagli sarebbe il risultato di illazioni indimostrate anche con riguardo al paventato rischio che il libro sia idoneo ad ingenerare “*possibili effetti emulativi, dirompenti e divisivi nell'ambito della compagine militare*”, poiché l'unica effettiva emulazione che potrebbe verificarsi sarebbe che altri militari pubblicino in futuro libri contenenti proprie opinioni; cosa che rientrerebbe perfettamente nel loro diritto.

14.10.2. L'associazione tra le idee di un alto ufficiale dell'Esercito e l'Istituzione di appartenenza non richiedeva, tuttavia, una specifica dimostrazione da parte dell'Amministrazione, sia perché, come detto, si tratta di un effetto del tutto naturale della posizione rivestita dal militare nella compagine di appartenenza, sia anche perché il *vulnus* che le norme violate dal ricorrente intendono evitare consiste nel pericolo stesso che tale associazione possa avvenire, anche da parte soltanto di alcuni consociati.

14.10.3. Ciò posto, deve poi osservarsi che nella relazione dell'Ufficiale inquirente si legge, sul punto, che “*Le argomentazioni sviluppate nel Libro, puntualmente ricordate nell'allegato 14 alla relazione sommaria (...), ed in particolar modo quelle espresse nel capitolo relativo a “Il pianeta LGBTQ+” hanno rappresentato un vulnus all'immagine della Forza Armata come Istituzione inclusiva e rispettosa delle scelte sentimentali dei propri dipendenti, depotenziandone i programmi tesi a rimuovere stereotipi e discriminazioni. Così le frasi proferite da un Alto rappresentante delle Istituzioni, ad effetto tangibilmente dirompente (e per questo oggetto di plurime diffusioni mediatiche) nel bollare come comportamenti non*

normali l'omosessualità o come stati di salute "non sani" l'impossibilità procreativa, prestano il fianco a percezioni distorcenti la realtà e pur se indipendentemente dalla volontà dell'Autore, idonee ad essere percepite come discriminatorie ai danni di chi – anche appartenente alle Forze Armate – si trovi in dette condizioni, con conseguente autolimitazione della propria natura, divergendo, in tal modo, da quanto le FFAA – in applicazione dei principi costituzionali – intendono salvaguardare nei confronti di tutti i propri membri "senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". Similmente, le suddette affermazioni possono legittimamente indurre il militare che dovesse riconoscersi tra una delle "minoranze" additate nell'Opera, a ritenere che le medesime posizioni espresse nel Libro possano essere condivise da larghe frange della Forza Armata e così stimolare un'infondata percezione di alienazione dalla compagine militare. In tal senso le affermazioni dell'Autore, atteso anche l'alto grado rivestito, possono legittimamente indurre il militare omosessuale o comunque appartenente ad una "minoranza" a ritenere che tali posizioni possano essere condivise fino ai gradi apicali della Forza Armata con potenziali effetti psicologici negativi atti a ledere la compattezza e lo spirito di Corpo proprio della componente militare" (v. pp. 24 s. della relazione).

Rileva il Collegio che le considerazioni dell'Ufficiale inquirente, fatte proprie dall'impugnato decreto del Ministro della difesa, argomentano in modo non implausibile i profili di lesione dell'immagine e della coesione interna delle Forze armate ascrivibili alle condotte del gen. Vannacci e, pertanto, resistono al sindacato esercitabile in questa sede.

14.10.4. Anche l'ultimo gruppo di censure articolate nel quarto motivo si rivela, pertanto, infondato.

15. Il ricorrente ha contestato inoltre, con le censure articolate nel secondo motivo, la violazione di ciascuna delle norme regolamentari richiamate nel provvedimento di irrogazione della sanzione.

15.1. Sotto un primo profilo, la parte sostiene che non sarebbe riscontrabile, nella

fattispecie, la violazione dell'articolo 712 reg. ord. mil., concernente i *‘Doveri attinenti al giuramento’*, perché tali doveri atterrebbero allo svolgimento del servizio, mentre al ricorrente sarebbero contestati fatti – la pubblicazione di un libro e la sua promozione – realizzati fuori dal servizio.

15.1.1. La previsione normativa richiamata si riferisce, in generale, all'impegno solenne che ogni militare assume, con il giuramento, *“(...) 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 fisiche, morali e intellettuali affrontando, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita”* (comma 1). Il medesimo articolo stabilisce, inoltre, che *“L'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare”* (comma 2).

15.1.2. Come sopra ricordato, ai sensi dell'articolo 1350, comma 3, cod. ord. mil., i doveri attinenti al giuramento vincolano gli appartenenti alle Forze armate pure quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 2, ossia anche quando i militari sono liberi dal servizio, non indossano l'uniforme, non si qualificano come militari e non si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali.

Contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, pertanto, i doveri di cui all'articolo 712 reg. ord. mil. non hanno una portata limitata al solo svolgimento del servizio da parte del singolo militare, ma delineano doveri coessenziali allo stesso *status* degli appartenenti alle Forze armate, il cui obbligo di fedeltà alle istituzioni repubblicane non si esaurisce al termine dell'orario di servizio e che, in forza del giuramento prestato, sono chiamati a tenere, anche fuori dal servizio, comportamenti che non si pongano in conflitto con *“l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate”*.

15.1.3. La censura non può, pertanto, trovare accoglimento.

15.2. La parte sostiene, ancora, che non troverebbero applicazione neppure le previsioni dell'articolo 713 reg. ord. mil., concernente i *“Doveri attinenti al grado”*.

15.2.1. La disposizione richiamata reca l'obbligo di “(...) 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, fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 1483 del codice” (comma 2) e stabilisce che “Il militare investito di un grado deve essere di esempio nel compimento dei doveri, poiché l'esempio agevola l'azione e suscita lo spirito di emulazione” (comma 3).

15.2.2. Secondo il ricorrente, tali previsioni, essendo poste da una fonte regolamentare, avrebbero carattere subvalente rispetto alle norme sovraordinate che sanciscono la libertà di manifestazione del pensiero. Sotto altro profilo, il libro pubblicato dal ricorrente non potrebbe comunque essere ritenuto neppure astrattamente in grado di violare le disposizioni di disciplina militare contenute nel predetto articolo, essendo frutto di un'attività realizzata fuori dal servizio, non attinente in nessun modo al servizio stesso e priva di qualsiasi riferimento politico.

15.2.3. La tesi prospettata dal ricorrente non fa che ribadire, nella sostanza, le contestazioni già sviluppate nel primo motivo e riprese anche nel quarto mezzo in ordine alla portata da riconoscere al diritto alla libera manifestazione del pensiero dei militari.

15.2.4. Al riguardo, deve osservarsi che l'articolo 713 reg. ord. mil. si riferisce ai doveri attinenti al grado, i quali, ai sensi dell'articolo 1350, comma 3, cod. ord. mil. (sopra richiamato), vincolano gli appartenenti alle Forze armate pure nel caso in cui non ricorrano le condizioni di cui al comma 2.

D'altro canto, la previsione dell'articolo 713, comma 2, reg. ord. mil., nel sancire il dovere del militare di astenersi da comportamenti che possano *pregiudicare l'estraneità delle Forze armate come tali alle competizioni politiche*, fa salvo espressamente quanto stabilito dall'articolo 1483 cod. ord. mil. ove, come detto, si stabilisce che il “*divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati a elezioni politiche*

e amministrative” opera soltanto per i militari che si trovino in una delle condizioni di cui all’articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil.

Di conseguenza, le previsioni dell’articolo 713 non si pongono in contrasto con nessuna norma di fonte sovraordinata, essendo volte unicamente a declinare la disciplina primaria sotto forma di specifici obblighi di comportamento del singolo appartenente alle Forze armate.

15.2.5. Sotto altro profilo, deve ribadirsi che, comunque, le condizioni di cui all’articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil. sono state pienamente integrate dalla condotta del ricorrente, il quale ha bensì pubblicato il proprio libro operando fuori dal servizio, ma lo ha fatto con l’espressa spendita del proprio grado e delle qualificate esperienze maturate nell’Esercito. Nessun dubbio può porsi, quindi, sulla piena operatività, nel caso in esame, anche del divieto di cui al richiamato articolo 1483, comma 2, cod. ord. mil.

Non può poi convenirsi con il ricorrente sul fatto che l’opera pubblicata sia “*priva di qualsiasi riferimento politico*”, dovendo invece ribadirsi che la divulgazione di tale scritto rientra nel perimetro del divieto di propaganda politica, per le ragioni già sopra esposte.

15.2.6. Di conseguenza, le censure articolate dalla parte non possono trovare accoglimento.

15.3. È contestata anche l’applicabilità al caso in esame dell’articolo 715 reg. ord. mil., concernente i “*Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica*”.

15.3.1. Giova ricordare che l’articolo richiamato è formulato nei termini che seguono:

“1. Dal principio di gerarchia derivano per il militare:

- a) *il dovere di obbedienza nei confronti del Ministro della difesa e dei Sottosegretari di Stato per la difesa quando esercitano le funzioni loro conferite per delega del Ministro;*
- b) *i doveri inerenti al rapporto di subordinazione nei confronti dei superiori di*

grado e dei militari pari grado o di grado inferiore investiti di funzioni di comando o di carica direttiva, nei limiti delle attribuzioni loro conferite.

2. Nelle relazioni di servizio e disciplinari il militare è tenuto a osservare la via gerarchica.

3. Per la sostituzione del militare investito di comando o di carica direttiva in caso di morte, assenza o impedimento si applicano le disposizioni previste da ciascuna Forza armata o Corpo armato. In mancanza di particolari disposizioni, al militare investito di comando o di carica direttiva deceduto, assente o impedito, subentra di iniziativa, fino alla nomina del successore da parte dell'autorità competente, il militare, che ne ha titolo, in servizio presso lo stesso comando o reparto più elevato in grado, e, a parità di grado, più anziano, tenendosi presente che il militare in servizio permanente ha il dovere di esercitare il comando sui militari pari grado delle altre categorie, prescindendo dalle anzianità.

4. In ogni atto riferito al servizio o compiuto in servizio che comporta l'assunzione di responsabilità con conseguente emanazione di ordini il militare delle categorie in servizio permanente ha il dovere di esercitare il comando sui militari pari grado delle altre categorie, prescindendo dall'anzianità".

15.3.2. Si espone nel ricorso che il gen. Vannacci, avendo scritto e pubblicato un libro quando era libero dal servizio, non si sarebbe mai trovato nelle condizioni soggettive previste dall'articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil.

Anche a prescindere da tale profilo, il predetto articolo 715 reg. ord. mil. non sarebbe, comunque, pertinente ai fatti in esame, applicandosi solo ai militari in servizio quando esercitano le funzioni di servizio o comando.

Anche il comma 2 del medesimo articolo 715, che obbliga il militare in servizio a relazionarsi gerarchicamente con i superiori, non sarebbe pertinente, in quanto il gen. Vannacci non sarebbe incorso in tale violazione, ma avrebbe anzi preavvertito i superiori gerarchici della pubblicazione del libro e della partecipazione agli eventi promozionali dello stesso pur non essendovi tenuto.

I commi 3 e 4, riguardando lo svolgimento del servizio o, comunque, l'azione di

comando sarebbero, infine, parimenti inconferenti nel caso in esame.

15.3.3. Va premesso che, tenuto conto del tenore degli addebiti a carico del ricorrente, la violazione disciplinare ascrittagli è da ricondurre al comma 1 del predetto articolo 715, risultando non pertinenti le previsioni dei commi successivi.

Ciò posto, deve ribadirsi che:

- il gen. Vannacci si trovava in una delle condizioni previste dall'articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil., come già evidenziato, e quindi l'attività da lui svolta rientrava a pieno titolo nella sfera di interesse dell'Amministrazione e, conseguentemente, anche nel perimetro di operatività dei doveri inerenti al rapporto di subordinazione nei confronti dei superiori di grado;
- il medesimo ufficiale era soggetto agli obblighi di comunicazione ai superiori di cui all'articolo 748, comma 5, lett. b), reg. ord. mil., per cui anche sotto questo profilo era tenuto a osservare i doveri inerenti al rapporto di subordinazione gerarchica;
- le modalità e i tempi di tale comunicazione sono risultati inadeguati, per le ragioni già illustrate, e alle quali si rinvia.

15.3.4. Le censure esaminate non possono, pertanto, trovare accoglimento.

15.4. La parte contesta, ancora, l'addebito a suo carico della violazione dell'articolo 725 reg. ord. mil., concernente i *"Doveri propri dei superiori"*.

15.4.1. Dispone tale articolo che:

"1. Il superiore deve tenere per norma del proprio operato che il grado e l'autorità gli sono conferiti per impiegarli ed esercitarli unicamente al servizio e a vantaggio delle Forze armate e per far osservare dai dipendenti le leggi, i regolamenti, gli ordini militari e le disposizioni di servizio. Per primo egli deve dare l'esempio del rispetto della disciplina e della rigorosa osservanza dei regolamenti: dovere tanto più imperioso quanto più è elevato il suo grado.

2. Il superiore deve mantenere salda la disciplina dei militari dipendenti e mirare a conseguire la massima efficienza dell'unità, ente o ufficio al quale è preposto. Egli

deve in particolare:

- a) rispettare nei rapporti con gli inferiori la pari dignità di tutti e informare sempre le proprie valutazioni a criteri di obiettività e giustizia;*
- b) evitare, di massima, di richiamare in pubblico il militare che ha mancato. Per riprenderlo, sempre se possibile, deve chiamarlo in disparte e usare, nel richiamo, forma breve ed energica, riferendosi unicamente al fatto del momento;*
- c) approfondire la conoscenza dei dipendenti, valutarne le precipue qualità individuali e svilupparne la personalità;*
- d) provvedere all'istruzione militare del personale e attuare le misure intese a promuovere l'elevamento culturale, la formazione della coscienza civica, la preparazione professionale e la consapevole partecipazione;*
- e) curare le condizioni di vita e di benessere del personale;*
- f) assicurare il rispetto delle norme di sicurezza e di prevenzione per salvaguardare l'integrità fisica dei dipendenti;*
- g) accordare i colloqui richiesti, anche per motivi di carattere privato o familiare, nelle forme stabilite e provvedere a una sollecita valutazione delle istanze presentate nei modi prescritti;*
- h) tenere in ogni occasione esemplare comportamento e agire con fermezza, comprensione e imparzialità;*
- i) porre tutte le proprie energie al fine di mettere l'inferiore nella condizione migliore per eseguire l'ordine avuto”*

15.4.2. Si afferma nel ricorso che la disciplina contenuta all'articolo 725 reg. ord. mil. non sarebbe applicabile, sia perché il gen. Vannacci non versava in alcuna delle condizioni previste dall'articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil., sia anche perché nessuna delle condotte ivi descritte sarebbe attinente ai fatti contestati.

15.4.3. Ribadita l'infondatezza della prima censura, deve osservarsi che la violazione dei doveri gravanti sul gen. Vannacci in quanto superiore è stata riscontrata dall'Ufficiale inquirente incaricato di condurre l'inchiesta formale in considerazione di alcune argomentazioni sviluppate nel libro, interpretabili,

indipendentemente dalla volontà dell'autore, come discriminatorie nei confronti dei militari appartenenti a determinate minoranze (v. pp. 24 s. della relazione).

Al ricorrente è stato addebitato, in sostanza, di aver tenuto, da superiore, una condotta complessivamente lesiva della coesione interna delle Forze Armate, in quanto l'elevato grado ricoperto dall'ufficiale era idoneo di per sé ad accreditare le affermazioni contenute nel libro come condivise da ampie frange delle Forze armate e dai vertici stessi dell'Istituzione, inducendo nei militari appartenenti a tali minoranze sentimenti di alienazione dalla compagine militare, *“(...) con potenziali effetti psicologici negativi atti a ledere la compattezza e lo spirito di Corpo proprio della componente militare”* (v. p. 25 della relazione).

Nel rinviare a quanto già sopra illustrato sul punto, deve ribadirsi che le considerazioni svolte dall'Ufficiale inquirente, e poste alla base dell'impugnato provvedimento del Ministro della difesa, sono argomentate in modo logico e plausibile, sottraendosi così al sindacato esercitabile in questa sede.

15.4.4. Da ciò il rigetto delle censure.

15.5. Sostiene, poi, il ricorrente che non sarebbe pertinente il richiamo, nel provvedimento sanzionatorio, all'articolo 732 reg. ord. mil., relativo al *“Contegno del militare”*.

15.5.1. Tolle le previsioni dei commi 5 e 6, la cui portata è espressamente circoscritta ai soli appartenenti all'Arma dei carabinieri, il predetto articolo 732 dispone quanto segue:

“1. Il militare deve in ogni circostanza tenere condotta esemplare a salvaguardia del prestigio delle Forze armate.

2. Egli ha il dovere di improntare il proprio contegno al rispetto delle norme che regolano la civile convivenza.

3. In particolare deve:

a) astenersi dal compiere azioni e dal pronunciare imprecazioni, parole e discorsi non confacenti alla dignità e al decoro;

- b) prestare soccorso a chiunque versi in pericolo o abbisogni di aiuto;*
- c) consegnare prontamente al superiore o alle autorità competenti denaro o cosa che ha trovato o che gli sono pervenuti per errore;*
- d) astenersi dagli eccessi nell'uso di bevande alcoliche ed evitare l'uso di sostanze che possono alterare l'equilibrio psichico;*
- e) rispettare le religioni, i ministri del culto, le cose e i simboli sacri e astenersi, nei luoghi dedicati al culto, da azioni che possono costituire offesa al senso religioso dei partecipanti.*

4. Deve prestare il proprio concorso agli appartenenti alla polizia giudiziaria, anche quando gli è richiesto verbalmente”.

15.5.2. Secondo il ricorrente, rileverebbe, ancora una volta, al fine di escludere l'applicabilità della disciplina normativa, la mancanza delle condizioni di cui all'articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil.

D'altro canto, nel caso in esame non sarebbe riscontrabile nessuna delle condotte ivi indicate, non essendo stato specificato dall'Amministrazione quali parti del libro del gen. Vannacci vengano meno eventualmente “*al rispetto delle norme che regolano la civile convivenza*”. Il provvedimento sanzionatorio avrebbe, infatti, contenuto generico, al punto da non mettere il ricorrente in condizione di difendersi, non essendo stato precisato quali parti del libro conterrebbero, secondo “*le principali testate giornalistiche*”, “*i contenuti a sfondo offensivo e discriminatorio nei confronti di determinati gruppi e categorie sociali*”.

Le opinioni espresse dal gen. Vannacci nel proprio libro sarebbero, comunque, indubitabilmente continenti, prive di qualsivoglia imprecazione e, comunque, assolutamente inidonee a ledere il prestigio, la dignità o il decoro delle Forze armate, mentre la loro eventuale illiceità dovrebbe essere, al più, stabilita mediante un giudizio penale.

15.5.3. Al riguardo, occorre ricordare anzitutto che, come ribadito anche di recente dal Consiglio di Stato, il diritto di critica dei militari “*(...) trova un proprio limite intrinseco (oltre quelli esplicitati dai menzionati artt. 1465 e 1472 c.m.), nella*

necessità che le espressioni usate, in relazione al costume sociale ed alle modalità comunicative normalmente usate, non solo non integrino una lesione penalmente rilevante di altre posizioni giuridiche, ma - nei contesti sociali per i quali vige una disciplina comportamentale più rigorosa, quali quelli assoggettati ad un regolamento di disciplina come avviene per i corpi militari – siano continenti, ovvero esternate con modalità tali da non travalicare i principi di correttezza stabiliti dalla normativa in materia disciplinare. Non può infatti ammettersi che la finalità di critica costituisca causa di giustificazione di ogni tipo di infrazione alle regole di comportamento da applicarsi nell’ambito particolare considerato. Il diritto di critica da parte degli appartenenti alle Forze armate deve improntarsi ad una continenza particolarmente rigorosa del linguaggio e dei toni e deve essere evitata nel suo esercizio ogni esplicita o implicita commistione fra il pensiero espresso ed il ruolo ricoperto” (Cons. Stato, parere n. 827 del 2024, cit.).

Di conseguenza, “Non è (...) revocabile in dubbio che (...) le espressioni utilizzate da un militare possano, laddove ne ricorrano i presupposti, legittimamente essere oggetto di valutazione disciplinare indipendentemente dalla loro ritenuta irrilevanza ai fini penali (e/o penali militari)” (Cons. Stato, n. 10532 del 2023, cit.).

15.5.4. Ciò posto, e ribadito che la pubblicazione del libro del gen. Vannacci ricade nell’ambito di applicazione dell’articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil., il Collegio rileva che la violazione dell’articolo 732 reg. ord. mil. risulta motivata nel provvedimento impugnato mediante il riferimento a una pluralità di affermazioni ed espressioni verbali contenute nel libro, per come riportate negli atti dell’istruttoria.

Più in dettaglio, la relazione conclusiva dell’inchiesta formale evidenzia che già nel corso dell’inchiesta sommaria l’Ufficiale incaricato “(...) documentava e commentava ampi stralci (...)” del libro del ricorrente (v. p. 2 della relazione conclusiva dell’inchiesta formale). Le frasi oggetto di commento nella relazione conclusiva dell’inchiesta sommaria sono, poi, rimaste incontestate in sede di audizione da parte del gen. Vannacci, il quale ha affermato che “... a grandi linee

ritengo che sia aderente al testo da me pubblicato” (v. ancora p. 2 della relazione dell’inchiesta formale).

In effetti, la relazione conclusiva dell’inchiesta sommaria include:

- alle pagine da 7 a 9, un’analisi dei contenuti del libro, contenente stralci del testo e riferimenti specifici;
- alle pagine da 10 a 12, un’analisi delle espressioni verbali utilizzate, anche qui riportando per esteso i passaggi presi in considerazione.

Nella relazione conclusiva dell’inchiesta formale si rinvia più volte all’analisi svolta in sede di inchiesta sommaria e, inoltre, vengono ulteriormente richiamati e riportati testualmente vari brani del libro, oggetto delle valutazioni svolte dall’Ufficiale inquirente (v., ad esempio, le pagine da 19 a 21, dove sono riprodotte una serie di affermazioni ritenute in contrasto con il divieto di propaganda politica). Con specifico riferimento alla violazione dei doveri di cui all’articolo 732 reg. ord. mil., possono essere qui ricordati, a titolo esemplificativo:

- i passaggi del libro del gen. Vannacci riportati a p. 8 della relazione conclusiva dell’inchiesta sommaria, i quali, a giudizio dell’Ufficiale autore della relazione, esprimono “(...) *pensieri di intolleranza e di predominio (...) che non si accostano con i principi su cui si basa la Repubblica Italiana e l’appartenenza stessa alla F.A.*”;
- l’ampio stralcio del libro nel quale viene commentato un filmato relativo alla celebrazione di un’unione civile tra un carabiniere e il suo compagno dello stesso sesso; stralcio riportato testualmente nell’ultima pagina della relazione conclusiva dell’inchiesta sommaria, e citato dall’Ufficiale inquirente quale esempio di testo “(...) *facilmente interpretabile come discriminante (...)*” e avente “(...) *potenziale effetto divisivo all’interno del mondo militare rappresentato nel video e così polemicamente commentato dall’Ufficiale Generale (...)*”.

Quanto ai quanto ai profili strettamente attinenti alla continenza verbale, deve osservarsi che:

- a p. 8 della relazione dell’inchiesta sommaria sono riportati, in chiave critica,

alcuni epiteti utilizzati nel libro per riferirsi agli ambientalisti;

- a p. 9 della stessa relazione si evidenzia come, nel trattare dell'omosessualità, l'autore del libro *“(...) prosegue rimpiangendo l'uso di tutta una serie di termini estremamente offensivi e volgari stilando – senza necessità – un elenco (...) che apparirebbe finalizzato a creare un effetto, anche qui, in forma subliminale nel lettore, di associazione a concetti negativi”*;

- alle pp. da 9 a 13 vengono specificamente analizzate e commentate una serie di espressioni presenti nel testo *“(...) utilizzate dall'autore con connotazioni latamente “offensive”, che, già di per sé, male si conciliano con l'elevato grado rivestito dall'Ufficiale Generale (...)”*.

Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, gli atti del procedimento disciplinare contengono, dunque, una pluralità di richiami al testo del libro, il quale – come detto – è stato anche oggetto di specifica analisi, sia quanto ai relativi contenuti, sia quanto alle espressioni verbali utilizzate, nella relazione conclusiva dell'inchiesta sommaria, che è alla base della successiva inchiesta formale.

Tali richiami e analisi consentono di comprendere le ragioni per le quali l'Amministrazione della difesa ha qualificato le affermazioni contenute nel libro come contrarie al contegno dovuto da parte del militare.

Deve aggiungersi, sul punto, che l'Ufficiale inquirente incaricato dell'inchiesta formale ha ritenuto fondate le accuse nei confronti del ricorrente anche a voler prescindere dai profili strettamente attinenti alla continenza verbale (v. p. 9 della relazione del predetto Ufficiale), con argomentazioni non implausibili e che, come tali, non sono sindacabili in questa sede.

15.5.5. Le censure esaminate non possono, pertanto, trovare accoglimento.

15.6. Nel ricorso viene contestata, infine, la pertinenza del richiamo, contenuto nel provvedimento impugnato, alle previsioni dell'articolo 751, comma 1, lettera a), nn. 1), 3) e 9) e comma 4, reg. ord. mil.

15.6.1. Le disposizioni in esame stabiliscono che:

“1. Possono essere puniti con la consegna di rigore:

a) i seguenti specifici comportamenti:

1) violazione dei doveri attinenti al giuramento prestato (articolo 712);

(...)

3) violazione rilevante dei doveri attinenti al grado e alle funzioni del proprio stato (articolo 713);

(...)

9) comportamento lesivo del principio della estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche (articolo 1483 del codice);

(...)

4. Quando lo stesso comportamento può dar luogo all’irrogazione di una sanzione disciplinare di stato, si procede in base a quanto stabilito dal libro IV del codice, titolo VIII, capo IV, sezione II”.

15.6.2. Rileva il ricorrente che tali previsioni consistono nell’indicazione di comportamenti già riconducibili alle precedenti norme e che, però, possono essere puniti con la consegna di rigore. Il richiamo a queste disposizioni rivelerebbe perciò, al più, un ulteriore profilo di illegittimità della sanzione disciplinare di stato irrogata al gen. Vannacci. In ogni caso, i comportamenti non potrebbero assumere rilevanza disciplinare, stante l’assenza delle condizioni dell’articolo 1350, comma 2, cod. ord. mil.

15.6.3. Ribadita, ancora una volta, l’infondatezza dell’ultima censura, deve osservarsi come sia proprio il comma 4 dell’articolo 751 reg. ord. mil. a prevedere la possibilità di attivare il procedimento disciplinare di stato per i comportamenti ascrivibili alle violazioni di cui al comma 1.

La *ratio* normativa è quella di stabilire che i comportamenti tenuti – per quanto qui rileva – in violazione dei doveri posti dagli articoli 712 e 713 reg. ord. mil. e dall’articolo 1483 cod. ord. mil. possono essere puniti nei casi meno gravi con la sola consegna di rigore, che è una sanzione disciplinare di corpo, mentre nelle ipotesi più gravi tali condotte sono sanzionabili mediante provvedimenti

disciplinari di stato.

Nel caso in esame, l'Amministrazione ha ritenuto che ricorresse quest'ultima evenienza, sulla base delle valutazioni ampiamente discrezionali sopra diffusamente illustrate e non censurabili in questa sede.

15.6.4. Da ciò il rigetto della censura.

15.7. In definitiva, per le ragioni sin qui esposte, il secondo motivo di ricorso deve essere respinto.

16. Con il terzo mezzo di gravame, il ricorrente lamenta che le deduzioni difensive da lui formulate nel corso del procedimento sarebbero state ignorate dal Ministro della difesa. La motivazione delle ragioni per le quali le tesi dell'incolpato sono state ritenute non meritevoli di condivisione sarebbe stata, tuttavia, doverosa, tanto più alla luce dell'incompatibilità dell'autorità che ha adottato il provvedimento sanzionatorio.

16.1. Osserva il Collegio che il provvedimento impugnato richiama anzitutto “(...) *gli atti dell'inchiesta formale e la relazione finale (...) dell'Ufficiale inquirente in data 15 febbraio 2024, cui si fa integrale rinvio, che ha ritenuto fondate tutte le parti di addebito, ad eccezione della contestazione relativa al mancato utilizzo dell'uniforme in sede di conferimento e, solo in parte, la contestazione relativa alla mancata preventiva informazione circa gli eventi di presentazione del libro*”.

Subito dopo, vi si legge: “*VALUTATI gli atti difensivi presentati nell'ambito dell'inchiesta formale dal citato Ufficiale, da cui non emergono elementi tali da sollevare l'Ufficiale Generale dagli addebiti contestati, ad eccezione di quello relativo al mancato utilizzo dell'uniforme in sede di conferimento e, in parte, di quello relativo alla mancata preventiva informazione circa gli eventi di presentazione del libro*”.

16.2. Emerge da tali motivazioni come il Ministro della difesa abbia fatto propria la relazione finale dell'Ufficiale inquirente e abbia ritenuto, alla luce dei medesimi atti difensivi già vagliati nell'ambito dell'inchiesta formale, di condividere le

valutazioni del predetto Ufficiale in ordine alla fondatezza dei singoli addebiti ascritti al ricorrente.

Le motivazioni per le quali le difese del gen. Vannacci non sono state ritenute condivisibili vanno rintracciate, perciò, nella relazione dell'Ufficiale inquirente incaricato dell'inchiesta formale.

Venendo all'esame della relazione, deve quindi rilevarsi che, alle pagine 1 e seguenti, l'Ufficiale inquirente ha riportato le tesi difensive articolate dall'inquisito e ha formulato le proprie considerazioni su ciascuno dei profili sollevati.

Non risulta, pertanto, la pretermissione delle garanzie procedurali lamentata dal ricorrente.

16.3. Per ciò che attiene all'infondatezza delle contestazioni circa la dedotta incompatibilità del Ministro della difesa si rinvia a quanto sopra esposto.

16.4. Il motivo scrutinato deve essere, quindi, respinto.

17. Con il sesto mezzo di gravame il ricorrente sostiene che sarebbero prive di fondamento anche le considerazioni contenute nel provvedimento impugnato circa la grave lesione dell'immagine delle Forze armate che sarebbe stata arrecata dal libro del gen. Vannacci, non essendo stato specificato in che modo tale lesione si sarebbe determinata.

17.1. Occorre ricordare che, come già evidenziato, l'esercizio del potere disciplinare ha carattere ampiamente discrezionale, spettando all'Amministrazione l'apprezzamento della gravità dell'illecito, a fronte degli interessi tutelati dalle norme di comportamento dei militari. Come riconosciuto pure dallo stesso ricorrente (v. p. 94 del ricorso), tale ampia discrezionalità attiene, quindi, anche alla valutazione della lesione dell'immagine dell'Istituzione derivante dalla condotta sanzionata.

17.2. Nel caso oggetto della presente controversia, i profili di lesione del prestigio e dell'immagine dell'Istituzione militare sono motivati nel provvedimento sanzionatorio mediante rinvio alla relazione dell'Ufficiale inquirente incaricato dell'inchiesta formale.

Si rinvia, pertanto, a quanto già sopra esposto con riguardo al profilo in esame, ribadendo che le valutazioni contenute nella predetta relazione sono argomentate in modo logico e ragionevole, risultando, pertanto, immuni al sindacato esercitabile in questa sede.

17.3. Il motivo scrutinato deve essere, perciò, rigettato.

18. Con il settimo mezzo di gravame il ricorrente contesta la proporzionalità della sanzione rispetto all'illecito.

18.1. Al riguardo, deve tenersi presente che il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità dell'Amministrazione in punto di congruità e proporzionalità della sanzione disciplinare può essere esercitato soltanto in presenza di indici sintomatici dell'eccesso di potere quali l'illogicità, la contraddittorietà, l'irragionevolezza, il travisamento dei fatti e l'abnormità (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, 12 agosto 2024, n. 7085).

18.2. Ciò posto, a supporto della dedotta doglianza di violazione del principio di proporzionalità, il ricorrente si è limitato a richiamare nel ricorso alcuni precedenti giurisprudenziali e ha poi insistito, in particolare nella memoria di replica, nel sostenere che la sospensione disciplinare dall'impiego per undici mesi sarebbe “(...) *macroscopicamente sproporzionata rispetto alle sanzioni applicate per fatti ben più gravi*” (v. p. 8 della replica).

In sostanza, il carattere non proporzionale della sanzione viene ricavato dal ricorrente sulla base del confronto rispetto a una casistica di sanzioni applicate ad altri militari in esito a distinti procedimenti disciplinari.

18.3. Ritene il Collegio che da tali elementi non possa evincersi un profilo di illegittimità della valutazione compiuta dall'Amministrazione, essendo, come detto, rimesso esclusivamente a quest'ultima – e non alla parte ricorrente – l'apprezzamento circa la gravità del fatto e, conseguentemente, in ordine alla sanzione da applicare, senza che sia consentito un confronto con provvedimenti disciplinari meno afflittivi che risultano adottati nei confronti di altri soggetti per

fatti diversi.

Non emergono, d'altro canto, sulla base degli elementi forniti, profili di irragionevolezza o abnormità della sanzione, tenuto conto, da un lato, delle diffuse motivazioni sulla gravità delle condotte addebitate al ricorrente contenute nel provvedimento sanzionatorio e nella relazione conclusiva dell'inchiesta formale e, dall'altro lato, della determinazione dell'Amministrazione di non irrogare né la massima sanzione di stato (ossia la perdita del grado per rimozione), né la misura massima della sanzione prescelta della sospensione dall'impiego (che può essere comminata per un periodo da uno a dodici mesi).

18.4. Da ciò il rigetto del motivo scrutinato.

19. In definitiva, per le ragioni sin qui esposte, il ricorso deve essere respinto.

20. La complessità delle questioni affrontate sorregge, tuttavia, la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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, 6 e 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti e della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità del ricorrente e degli altri dati idonei a rivelarne l'identità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere, Estensore

Claudio Vallorani, Consigliere

L'ESTENSORE

Floriana Venera Di Mauro

IL PRESIDENTE

Giovanni Iannini

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.