



Guardia di Finanza
COMANDO OPERATIVO AERONAVALE
Consiglio di Base di Rappresentanza

E-mail Segreteria: Cobar.RM043@gdf.it

Delibera n. 01/06/XI

Oggetto: Le interferenze sul benessere del personale dovuto alla stratificazione nel tempo di norme militari di rango diverso.

SOMMARIO: *1. Premessa – 2. Le asimmetrie tra norme di rango diverso stratificatesi nel tempo – 3. I condizionamenti di natura “ambientale”- 3.a) La rappresentanza militare - 3.b) La regola dell’onore militare – 3.c) Le sanzioni di Corpo e le speculari concessioni premiali - 4. Deliberazione*

1. Premessa

Preliminarmente, è fondamentale ricordare che gli organismi di rappresentanza militare (COBAR, COIR e COCER) sono stati pensati dal legislatore ordinario per la tutela del benessere del personale militare.

Si ritiene che il benessere, *lato sensu*, del personale e, in generale, gli indirizzi operativi degli apparati militari siano influenzati dalle norme che sono alla base dell’istituto dell’obbedienza militare. A tal proposito il legislatore ordinario, durante i lavori preparatori della legge 382/78, ha stabilito che l’obbedienza militare debba

essere “leale e consapevole”; questa è stata la vera svolta apportata dalla legge di Principio rispetto al passato, quando l’obbedienza era “cieca e assoluta”.

La presente delibera si compone di tre parti.

a) La prima espone il complesso normativo che regola l’istituto dell’obbedienza militare.

b) Nella seconda, si vedrà come le indicazioni fornite dal legislatore ordinario, in materia di obbedienza militare leale e consapevole, siano rimaste lettera morta a causa dell’assenza di idonee garanzie¹. La mancata attuazione del requisito di lealtà e consapevolezza ha avuto, e continua ad avere, gravi ripercussioni sul benessere, *lato sensu*, del personale militare.

c) Nell’ultima parte, destinata alla deliberazione, infine, si faranno delle proposte concrete per dare attuazione al principio della consapevole partecipazione, introdotto con la Legge di Principio sulla Disciplina Militare nr. 382/78.

2. Le asimmetrie tra norme di rango diverso stratificatesi nel tempo

L’ordine militare è il motore primo della potentissima macchina militare; attraverso di esso si realizza tutta l’attività svolta dalle Forze armate e dalle Forze di polizia militarmente organizzate.

L’ordine si configura come un atto amministrativo a tutti gli effetti, completo dei suoi elementi essenziali; esso può definirsi un atto autoritativo discrezionale i cui requisiti formali, sono ridotti all’osso. L’elemento soggettivo è costituito dalla legittimazione del soggetto emittente e quello oggettivo dalla manifestazione della sua volontà; ne consegue lo stato di soggezione del ricevente e, in caso di violazione, la comminazione di sanzioni disciplinari e/o penali.

¹ <<.. libero non e' colui che ha un **diritto astratto senza il potere di esercitarlo**, bensì colui che oltre al diritto ha anche il potere di esercizio..>> (Norberto Bobbio). E ancora: << ... un concetto è **proclamare un diritto, altro è goderne**. *Problema urgente non è il fondamento, ma sono le garanzie ...*>> (Maurizio De Tilla, “Riflessioni sulla giustizia” in La Previdenza Forense 2 -3 - 1994, pag. 21).



La forma non ha alcuna rilevanza; in giurisprudenza è stato ripetutamente affermato che anche l'invito e la richiesta di cortesia, fatta dal superiore, ha valore autoritativo: è un ordine.

Il legislatore da sempre ha cercato di delimitare i contorni dell'ordine militare a tutela anche, e non solo, di chi ha il dovere di obbedienza all'interno dell'apparato militare².

Nel tracciare il contorno dell'ordine, bisogna preliminarmente precisare che il suo limite è costituito dall'ordine <<manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce manifestamente reato>>, che deve essere sempre disatteso. In dottrina si è discusso circa la portata dell'avverbio "manifestamente", ma si ritiene, comunque, che esso debba essere riferito a una valutazione di tipo oggettivo, propria dell'uomo medio.

Se è agevole, sul piano normativo, tracciare il confine tra ordine legittimo e ordine illecito, non può dirsi altrettanto in merito al confine tra ordine legittimo e ordine illegittimo. Quando si prova a segnare questa linea di demarcazione, anche solo sul piano normativo, prima ancora di passare agli aspetti pratici, subentrano non pochi elementi di complicazione.

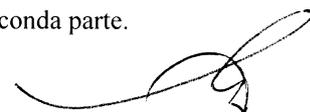
Il panorama normativo di riferimento è costituito da una serie di norme scarsamente coordinate e differenti per grado di forza, stratificatesi nel corso del tempo, che, nell'insieme, prestano il fianco ad alcuni dubbi interpretativi. Ma il rilievo penale della materia impone il massimo grado di chiarezza, poiché il reato di disobbedienza è severamente punito dall'ordinamento.

Allo scopo di tracciare il confine tra ordine legittimo ed illegittimo, si procederà ad una ricognizione della normativa vigente.

² In tale direzione andava l'art. 40 del codice penale militare di pace, che prevedeva un caso speciale di "*adempimento di un dovere*", posto a tutela del militare che avesse eseguito un ordine criminoso. In seguito, la Legge di Principio 382/78 ha mutato questa prospettiva. Il reato è sopravvissuto, ma la scriminante è stata radicalmente abrogata. Oggi, pertanto, alla materia si deve ritenere applicabile la disciplina comune, contenuta nell'art. 51 del codice penale. A parere di questo organismo di rappresentanza, l'abrogato art. 40 del c.p.m.p. era più in armonia con l'ordinamento militare di quanto non lo sia l'art. 51 c.p.; quest'ultimo genera dubbi ed equivoci di diversa natura.

- **L'art. 51 del Codice Penale** sancisce che <<Non è punibile chi esegue l'ordine illegittimo, quando la legge non gli consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine>>.
- **L'art. 173 del Codice Penale Militare di Pace** punisce <<Il militare che rifiuta, omette o ritarda di obbedire a un ordine attinente al servizio o alla disciplina, intimatogli da un superiore>>.
- **L'art. 1349 del Codice dell'Ordinamento Militare di cui al D. Lgs. 66/2010** (d'ora in avanti **C.O.M.**) sancisce che <<Gli ordini devono, conformemente alle norme in vigore, attenere alla disciplina, riguardare le modalità del servizio e non eccedere i compiti d'istituto>>.
- **L'art. 727 del Testo Unico dell'Ordinamento Militare di cui al D.P.R. 90/2010** (d'ora in avanti **T.U.O.M.**) impone che <<Gli ordini, emanati in conformità e nei casi previste dal Codice, devono essere formulati con chiarezza in modo da evitare dubbi o esitazione in chi li riceve>>.
- Il successivo **art. 729, comma 2, del T.U.O.M.** prescrive che <<Il militare al quale è impartito un ordine che non ritiene conforme alle norme in vigore deve, con spirito di **leale e fattiva partecipazione**, farlo presente **a chi lo ha impartito** dichiarandone le ragioni, ed è tenuto ad eseguirlo se l'ordine è confermato. Secondo quanto disposto dalle norme del codice, il militare al quale è impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine e **informare al più presto i superiori**³>>.
- Infine, il **punto 15 dell'art. 751 del T.U.O.M.** tipizza quale fattispecie di violazione disciplinare punibile con la consegna di rigore la <<Emanazione di un ordine non attinente alla disciplina o non riguardante il servizio, o eccedente i compiti d'istituto>>.

³ Da notare che la norma non parla di ordine “*non conforme alle norme in vigore*”, ma di ordine che sia **ritenuto tale** da chi è chiamato ad eseguirlo. Questo è un passaggio molto importante che verrà approfondito nella seconda parte.



L'art. 51 del C.P. riconosce la possibilità che un ordine illegittimo sia legittimamente eseguito, se la legge non consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine.

Tale comma potrebbe essere altrimenti letto nel seguente modo: "E' punito chi esegue un ordine illegittimo in tutti i casi in cui la legge gli consente di sindacarne la legittimità".

L'art. 173 del C.P.M.P. esime da punizione il solo caso in cui sia stato disobbedito un ordine privo di entrambi i seguenti requisiti: attinenza a disciplina, compiti d'istituto. Sembrerebbe potersi dedurre che l'inosservanza di qualunque altro genere di ordine illegittimo costituisca reato.

Differente però è la formulazione dell'art. 1349 del T.U.O.M., il quale - oltre a ribadire l'attinenza dell'ordine ad entrambi i citati requisiti - aggiunge che l'ordine deve essere conforme alle leggi in vigore, senza però chiarire se il limite si riferisce alle leggi sul funzionamento degli ordini, ovvero a qualsiasi legge dello Stato.

L'art. 729 del T.U.O.M., infine, afferma che l'ordine illegittimo deve essere eseguito se confermato (insindacabilità dell'ordine).

La questione della vincolatività dell'ordine rileva, quindi, sotto un duplice profilo: l'art. 51 C.P. e l'art. 173 C.P.M.P. Chi disattende un ordine illegittimo, ma insindacabile, incorre nel reato di disobbedienza; di contro, chi esegue un ordine illecito, che poteva sindacare, non è scriminato dall'art. 51 C.P.

In effetti, il problema del dovere di obbedienza viene analizzato dal Codice dell'Ordinamento Militare, esclusivamente con riferimento al momento dell'emanazione degli ordini, **trascurando l'aspetto dell'esecuzione**, cui attiene il problema della sindacabilità.

Già durante i lavori preparatori della precedente legge di Principio sulla Disciplina Militare (L. 382/78) la dottrina sollevò i dubbi interpretativi che la norma avrebbe creato. La norma, infatti, pur delineando i confini di attinenza dell'ordine, non dice con chiarezza al militare quale comportamento debba assumere di fronte all'ordine che si pone al di fuori di tali confini.



Tutto viene lasciato all'alea della valutazione del militare, il quale si trova come in una morsa, le cui ganasce sono raffigurate dall'art. 51 C.P. e dall'art. 173 C.P.M.P. e sulla cui forza di serraggio pesa il disposto di un regolamento (atto emanato dal solo potere esecutivo).

Il militare, nel breve lasso di tempo concessogli dalla necessità di adempiere all'ordine con "prontezza", dovrebbe anche valutare la legittimità dell'ordine, che per giurisprudenza incontrastata non deve essere motivato, né quindi dare atto della propria aderenza al servizio o alla disciplina. In tali circostanze, il militare da un lato rischia di incorrere nel reato di disobbedienza, dall'altro in quello conseguente all'esecuzione dell'ordine eventualmente criminoso.

Come s'è visto, il problema della sindacabilità dell'ordine nasce non da disquisizioni dottrinali, ma da una norma di diritto positivo, l'art. 51 del Codice Penale.

Appare dunque grave la carenza della legge di Principio sulla Disciplina Militare e del successivo Codice dell'Ordinamento Militare che, pur generalizzando l'applicabilità della scriminante, nulla dice sul punto della sindacabilità.⁴

Parrebbe che il garante della correttezza degli ordini sia proprio chi li riceve, al quale l'ordinamento demanda il contrasto di eventuali abusi.

Ad aggravare la difficile convivenza di norme asimmetriche stratificatesi nel corso del tempo, vanno evidenziati i condizionamenti, altrettanto insidiosi, di natura, per così dire, "ambientale" che incidono sulla volontà del militare chiamato ad eseguire gli ordini ovvero ad impedirne l'esecuzione.

3. I condizionamenti di natura, per così dire, "ambientale"

La disciplina militare ha subito, nel corso della storia, profonde innovazioni; l'ultima, importante, a seguito del varo della Legge di Principio sulla Disciplina Militare (L. 382/78) - a cui sono seguiti l'emanazione del D.Lgs 66/2010 (C.O.M.) e D.P.R.

⁴ In verità, la giurisprudenza risolve il problema dell'ordine illegittimo, esaltando la rilevanza dell'errore. Non sembra però una soluzione soddisfacente. Essa contrasta con il principio sancito dall'art. 39 CPMP, per il quale l'ignoranza dei doveri non scusa il militare (*ignorantia legis non excusat*).



90/2010 (T.U.O.M.) che, sostanzialmente, compendiano le norme sull'ordinamento militare.

La Legge 382/78 - auspicata anche da Sandro Pertini, eletto Presidente poco prima della sua entrata in vigore - innovò profondamente il concetto di obbedienza militare, stabilendo, per la prima volta, che l'obbedienza del militare dovesse essere, almeno in tempo di pace, non più "assoluta" ma "*leale e consapevole*".⁵

Si riconobbe, per la prima volta, in capo a chi riceveva un ordine ingiusto, il potere di contestarlo e, in certi casi, di non eseguirlo. Era stato finalmente introdotto, anche all'interno dell'istituto dell'obbedienza militare, il PRINCIPIO DELLA PARTECIPAZIONE, secondo il quale "*il potere argina il potere*".

La legge di principio, però, rimandava a un Regolamento, da emanarsi **entro i successivi sei mesi**. Il Regolamento avrebbe dovuto accogliere il principio della *consapevole partecipazione* e disciplinarne solamente gli **aspetti di dettaglio**.

Il Regolamento attuativo (DPR 545/86) giunse, però, ben otto anni più tardi, un anno dopo la fine del mandato del Presidente Pertini.

Il legislatore regolamentare ha di fatto scardinato e svuotato di contenuto il principio secondo cui l'obbedienza militare deve essere "*leale e consapevole*" e lo ha fatto in maniera indiretta, utilizzando due strumenti:

- **l'istituto della rappresentanza militare;**
- **le sanzioni di Corpo e delle speculari concessioni premiali.**

3.a) La rappresentanza militare⁶

Il regolamento che avrebbe dovuto solo disciplinare gli aspetti di dettaglio dell'istituto della rappresentanza militare, di fatto, ne sterilizzò la portata.

⁵ Dalla notte dei tempi, fino all'entrata in vigore del Regolamento di Disciplina Militare del 1964, l'obbedienza militare era definita dalla dottrina con la significativa qualificazione di "CIECA". Sotto la vigenza del Regolamento del 1964, l'obbedienza è stata definita "ASSOLUTA". Si è dovuto attendere la Legge di Principio e il relativo Regolamento perché l'obbedienza potesse essere qualificata come "LEALE E CONSAPEVOLE".

⁶ Per un approfondimento in materia di rappresentanza militare, si rimanda all'allegata delibera n. 1/3/XI, approvata in data 17 dicembre 2012 da questo stesso organismo di rappresentanza militare.

Ciò avvenne attraverso la gerarchizzazione degli organismi di rappresentanza e l'introduzione di forti limitazioni ai loro poteri.

3.b) La regola dell'onore militare.

Per ben comprendere gli istituti delle sanzioni di Corpo e delle speculari concessioni premiali è necessario prima chiarire il significato della regola dell'onore militare, della quale sanzioni e note premiali subiscono l'influenza.

L'ordinamento militare si fonda su principi preesistenti allo Stato di diritto, ereditati dalla tradizione e dalla consuetudine, che derivano dalle regole cavalleresche medioevali. Alla base di tali principi vi è la regola dell'onore militare.

L'onore militare può definirsi una qualità etico-psicologica, espressione di tutte quelle virtù caratteriali - onestà, lealtà, rettitudine, fedeltà, giustizia, imparzialità - che procurano la stima altrui e che i militari ritengono di possedere e di dover gelosamente custodire, nell'intimo convincimento della necessità di mantenerle integre. La *regola dell'onore*, posta alla base di alcune essenziali norme regolamentari, consente all'ordinamento militare di rimanere impermeabile al principio di legalità⁷. E' proprio la regola dell'onore a giustificare le deroghe ai principi costituzionali su cui è basato l'ordinamento statale, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

Stante l'importanza delle conseguenze derivanti dalla regola dell'onore, è opportuno approfondirne la conoscenza delle origini.

⁷ Il principio di legalità, conquistato con la rivoluzione francese, è stato recepito da tutti gli ordinamenti democratici. Da sempre, però, è sotto attacco da una certa ala del potere politico, che, in aderenza a logiche assolutiste, non tollera intromissioni e/o limitazioni.

Per esempio, agli inizi del secolo scorso un autore (G. Maggiore) propose di introdurre anche "*la volontà del duce*" nel nostro principio di legalità, ad imitazione di quello hitleriano. In un passato più recente può tornare utile la circostanza dell'intervento di un avvocato difensore che, davanti alla Corte Costituzionale, in difesa di una legge dello stato ha tentato di far passare una singolare tesi, provocando la ferma risposta della Corte. Ha sostenuto che, essendo ormai il Presidente del Consiglio "*primus super pares*" e non più "*primus inter pares*" (sic!), era pienamente giustificato differenziare la sua posizione da quella degli altri membri del Governo e, perciò, la legge nr. 124/2008 non violava il principio di eguaglianza. Nella sentenza n. 262/2009, che ha dichiarato illegittima la legge, la Corte costituzionale (al punto 7.3.2.3.1) ha smentito questa singolare tesi, negando che, nel nostro sistema costituzionale, al Presidente del Consiglio sia riconosciuta una posizione di preminenza nei confronti dei ministri. In entrambi gli esempi citati, ma se ne possono fare tanti altri, si è tentato di introdurre dei principi che, oltre ad essere paradossali e assurdi, si pongono al di fuori ed in contrasto con l'ordinamento giuridico generale.



Le origini della regola dell'onore si perdono nella notte dei tempi e sono riconducibili al particolare significato che anticamente era attribuito al giuramento militare.

Il primo giuramento militare di cui si ha memoria, è raccontato da Tito Livio in un suo scritto, si tratta di un antico giuramento sannita, che risale addirittura al 293 avanti Cristo.

Ai tempi dell'Impero Romano il giuramento militare si chiamava *sacramentum militiae*, poiché era il mezzo mediante il quale veniva creato, con il favore degli dei, un nuovo stato personale: lo *status militis*. Il giuramento aveva una funzione propriamente sacramentale: si riteneva che, durante il rito sacro il soldato romano ricevesse dagli dei forza, coraggio e, soprattutto, **un supplemento di purezza**.

I *milites* romani, dopo il giuramento, avevano diritto a fregiarsi del nome di "sacrati".

La naturale conseguenza, in un'atmosfera ammantata di sacralità, fu l'affermazione della regola dell'onore militare. Su di essa si fonda il principio di supremazia speciale⁸, che ancora oggi, anacronisticamente, sopravvive nelle norme regolamentari (tra cui sanzioni disciplinari e concessioni premiali) che derogano ai principi costituzionali.

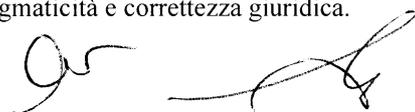
3.c) Le sanzioni di Corpo e le speculari concessioni premiali.

Le sanzioni di Corpo si distinguono in richiamo, rimprovero, consegna semplice e consegna di rigore (non si tratteranno i primi due per brevità).

La **consegna semplice** consiste nel privare il militare della libera uscita fino a un periodo massimo di sette giorni consecutivi (art. 1358, comma 4, del C.O.M.).

La legge, nel prevedere tale sanzione, però, non tipizza gli specifici comportamenti a causa dei quali la sanzione può essere inflitta. In altri termini, il legislatore ha tipizzato le sanzioni, ma non ha fatto altrettanto con le condotte/violazioni.

⁸ Teoria secondo la quale un ordinamento, in virtù di una pretesa specialità, ritiene di non dover subire i condizionamenti delle disposizioni dell'ordinamento statale al cui interno è collocato. Sulla teoria dell'ordinamento militare come ordinamento a sé, con propri principi e regole si veda: Bachelet, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Giuffrè, 1962, che fu il primo a porre in discussione la dogmaticità e correttezza giuridica.



E' evidente che la sanzione ha conseguenze che incidono direttamente sui diritti soggettivi di tutti i militari che fruiscono della libera uscita (identificati dall'art. 741 del T.U.O.M.). Quindi, per questi, la sanzione assume connotazioni penali, poiché l'afflittività della pena è tale da far considerare il precetto violato tra le infrazioni penalmente rilevanti. Ciò, in quanto, l'atteggiamento psicologico e lo stato d'animo del militare consegnato (privato della libera uscita) non è dissimile da quello di qualsiasi altro soggetto posto agli arresti domiciliari per aver commesso un reato ben più grave.

Il tenore dell'art. 1352 del C.O.M. appare estremamente generico, potendosi riferire ad una molteplicità di comportamenti. La norma, infatti, afferma che *“Costituisce illecito disciplinare ogni violazione dei doveri del servizio e della disciplina militare sanciti dal presente codice, dal regolamento, o conseguenti all'emanazione di un ordine. La violazione dei doveri indicati nel comma 1 comporta sanzioni disciplinari di stato o sanzioni disciplinari di corpo”*.

Non c'è dubbio che la scelta della locuzione linguistica *“ogni violazione dei doveri”* si presta, a causa della sua indeterminatezza e onnicomprensività, alle più disparate elusioni dei fondamentali diritti del militare.

Per avere un'idea circa la genericità della norma, si consideri che tra i doveri del militare v'è anche quello di *“avere cura particolare dell'uniforme e indossarla con decoro”* (Art. 720 comma 4 del T.U.O.M.); di curare il suo aspetto esteriore, che *“deve essere decoroso come richiede la dignità della sua condizione”* (art. 721 del T.U.O.M.); di *“tenere in ogni circostanza condotta esemplare”*; di *“improntare il proprio contegno al rispetto delle norme che regolano la civile convivenza”*; di *“astenersi dal compiere azioni e dal pronunciare imprecazioni, parole e discorsi non confacenti alla dignità e al decoro”* (art. 732 del T.U.O.M.).

Le norme di tratto prevedono che *“la correttezza nel tratto costituisce preciso dovere del militare”* (Art. 733 del T.U.O.M.).

Le norme denominate *“senso dell'ordine”* impongono al militare di *“compiere ogni operazione con le prescritte modalità, assegnare un posto per ogni oggetto, tenere*



ogni cosa nel luogo stabilito” (Art. 734 del T.U.O.M.). In teoria sarebbe passibile di punizione il militare che *non detenga una data cosa nel luogo stabilito* ovvero che *non abbia prestabilito il luogo presso cui detenerla*.

Vista la sconfinata discrezionalità dell’Amministrazione, la violazione di una norma di tratto o del senso dell’ordine dipende esclusivamente dall’insindacabile apprezzamento del superiore. Stando così le cose, qualsiasi comportamento può essere, in teoria, censurabile ai sensi delle non meglio specificate norme citate.

Al fine di rendere l’idea della vasta discrezionalità di cui dispone l’Amministrazione, si riportano alcune motivazioni addotte per comminare le sanzioni.

Da fonti aperte, si è appreso che un militare è stato punito per avere la *“branda in disordine”*; altro militare, smontante dal turno di servizio notturno, è stato punito con la sanzione della consegna per avere la *“barba incolta”*. Può la barba di un militare, allo smontare dal turno di servizio notturno, non apparire incolta?

Un sottufficiale - al quale era stato prescritto dal medico di *“astenersi da attività traumatiche di qualsiasi genere”* - è stato sanzionato con la consegna *“per aver intrattenuto (per sua stessa ammissione) un rapporto sessuale con la propria fidanzata”*.

Da altra fonte⁹ aperta si è appreso addirittura che *“un comandante ha inteso sanzionare, dal punto di vista disciplinare, dei militari che si sono rivolti direttamente a uno studio legale, piuttosto che avanzare domanda in via gerarchica”*.

Non è tutto. Un ufficiale, docente in una scuola militare, è stato sanzionato con un giudizio peggiorativo apposto sulla scheda valutativa, addirittura, *“per aver adottato, in sede d’insegnamento di materie giuridiche, linee interpretative che pur incardinate su elaborazioni giurisprudenziali, si sarebbero discostate dalle procedure invalse alla Difesa”* (TAR Lazio, Sez. Latina, sent. n. 1915/2010).

Quest’ultima motivazione pone ulteriori preoccupanti interrogativi: i giudizi annuali caratteristici rappresentano solo un mezzo di valutazione, oppure possono

⁹ Intervista concessa dall’avv. Pier Angelo LADOGANA, in data 28/03/2013, alla Web-TV dell’U.N.A.C. (Unione Nazionale Arma Carabinieri); reperibile, integralmente, sul portale dell’U.N.A.C. (minuto 19,56 dell’intervista). L’amministrativista ha aggiunto: *“Paradossalmente si arriva anche a questo. Abbiamo uno Stato nello Stato che, a volte, non guarda all’esterno e preferisce trincerarsi su posizioni di comando e di disciplina”*.

trasformarsi in uno mezzo per esercitare discriminazioni, anche di carattere ideologico e politico?

La sanzione di Corpo della **consegna di rigore** si realizza con l'obbligare il militare a restare, per un determinato periodo non superiore a quindici giorni, in un apposito spazio della caserma. In questo caso, data l'afflittività della sanzione, il legislatore regolamentare ha provato a tipizzare ben 55 precetti la cui violazione fa scattare la sanzione della consegna di rigore (art. 751 del T.U.O.M. - già allegato C al RDM). Alcune delle prescrizioni, però, eludono l'esigenza di specificità e tassatività richiesta dal legislatore costituzionale, descrivendo condotte del tutto generiche, mediante l'uso di forme elastiche e onnicomprensive. Si consideri, per esempio, che viene contemplata tra le ipotesi di reato punibile con la consegna di rigore un non meglio specificato "*comportamento gravemente lesivo del prestigio o della reputazione del corpo di appartenenza*" (punto 17). Ci si chiede, quali siano i comportamenti che offuscano l'indiscutibile prestigio del Corpo. Il tutto è lasciato alla insindacabile "valutazione" delle autorità militari.¹⁰

Stante la connotazione penale della consegna semplice e di rigore, si ritiene che esse, oltre a violare il principio di legalità e di tassatività degli illeciti, contrastino con l'art. 13 (libertà personale) e con l'art. 16 (libertà di circolazione) della nostra Carta Costituzionale¹¹.

Sembrerebbe che le infrazioni punibili con le sanzioni di Corpo si atteggino come un contenitore all'interno del quale ci può rientrare di tutto.

¹⁰ Il detto popolare, divenuto prassi in ambito militare, secondo cui "*i panni sporchi si lavano in famiglia e si stendono al chiuso*", è figlio proprio della necessità di non adombrare il supposto "prestigio del corpo". E' notorio, però, che i panni lasciati asciugare al chiuso, una volta indossati, facciano cattivo odore. La tutela dell'immagine di facciata e del prestigio del corpo non è un valore assoluto da perseguire con ogni mezzo, anche a costo di nascondere la sporcizia sotto il tappeto, sacrificando così il valore della giustizia.

¹¹ Si devono notare, inoltre, le limitazioni poste al militare oggetto di procedimento disciplinare (consegna di rigore) nella scelta del "militare difensore" che - ai sensi dell'art. 1370, comma 3, lettera a del C.O.M. - non può essere di grado superiore a quello del presidente della Commissione. In tale circostanza, non si comprendono le ragioni d'imparzialità a cui la limitazione si ispira.



Stando così le cose, il militare è posto in una situazione di totale soggezione nei confronti dell'amministrazione militare, poiché non è in grado di conoscere preventivamente i comportamenti punibili con la sanzione della consegna. All'Amministrazione, invece, è attribuita la più ampia discrezionalità nello stabilire in relazione a quali illeciti infliggere le sanzioni¹².

La sanzione della consegna, evidentemente, non ha una esclusiva rilevanza interna, come alcuni sostengono; è giusto il caso di precisare che essa viene annotata nella documentazione personale, pertanto ha devastanti effetti sulla carriera del militare, incide negativamente sull'assegnazione degli incarichi, sui trasferimenti, sull'esito dei concorsi interni, sulla concessione delle ricompense e sull'autorizzazione al NOS (nulla osta di segretezza). Inoltre la sanzione coinvolge anche la sfera personale del militare perché ha effetti sulla sua autostima e sui suoi rapporti con gli altri militari. Si tenga a mente che ai sensi dell'art. 751 punto 33) del DPR 90/2010 "*l'inosservanza ripetuta delle norme attinenti all'aspetto esteriore o al corretto uso dell'uniforme*" (articoli 720 e 721) sono valutate per la comminazione della consegna di rigore. Inoltre, tra le cause di cessazione dal servizio permanente, si annoverano "*le gravi e reiterate mancanze disciplinari che siano state oggetto di consegna di rigore (art. 12, 2° comma, lettera c L. 1168/1961)*". Pertanto, nel caso si venga ripetutamente colti in flagranza di uniforme in disordine oppure di collo peloso (magari a causa di un livello di testosterone troppo alto), si rischia la risoluzione del rapporto di lavoro, oltre che pesanti conseguenze sulla carriera.

Vista la caratura degli interessi in gioco, si ritiene, che le infrazioni punibili con la sanzione della consegna debbano essere dettagliatamente tipizzate.

Speculari alle sanzioni disciplinari, sono **le concessioni premiali**, che si distinguono in elogi ed encomi; questi ultimi possono essere semplici o solenni.

¹² Non si può, a questo punto, non condividere il pensiero di chi ritiene che <<appare insincera – a tacer d'altro – l'affermazione contenuta nell'art. 1465 del C.O.M. secondo cui "Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini">>, in *Diritto amministrativo militare*, di Francesco Castiello – ediz. Laurus, pag 27.



Tali concessioni sono attribuite ai militari che abbiano compiuto atti straordinari o eccezionali, al fine di stimolare lo spirito di emulazione. Esse sono trascritte sulla documentazione caratteristica del beneficiario e, pertanto, incidono sull'esito di concorsi interni, promozioni, trasferimenti e avanzamenti; inoltre, al pari delle sanzioni disciplinari, condizionano i giudizi annuali caratteristici da cui dipende strettamente la progressione di carriera, soprattutto degli ufficiali.

Ma v'è di più. Stando alle disposizioni interne di dettaglio, la finalità "retributiva" delle concessioni premiali, al pari delle sanzioni disciplinari, è solo tendenziale, cioè "un'idea guida per l'autorità titolare della potestà". Non v'è un obbligo di premiare allo stesso modo atti simili. Parimenti, non v'è l'obbligo di "retribuire" con la medesima sanzione le stesse mancanze disciplinare. L'autorità esercita un potere discrezionale che può portare a valutazioni che non conducono, necessariamente, alla stessa decisione (premio/sanzione) se ritenuta inopportuna o sconveniente per quella circostanza o per quel manchevole. In altri termini, se due militari compiono entrambi una medesima azione, censurabile o lodevole, l'uno può venir legittimamente sanzionato o premiato, l'altro no, restando nell'ambito di liceità delle decisioni assunte.

Di seguito alcuni esempi di motivazioni, ripresi da fonti stampa¹³, che hanno dato luogo alla concessione di altrettanti encomi:

1. *"per la collaborazione all'allestimento della mostra statica al Circo Massimo di Roma e, a seguire, del Concerto di Piazza del Popolo"* in occasione delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia (ad un ufficiale);
2. *"Capo della Segreteria dell'Ufficio rapporti con il Parlamento dotato di eccezionale volontà, innato senso del dovere, spiccata capacità di conseguire risultati concreti"* (a un sottufficiale);

¹³ Articolo apparso l'11 aprile 2013 su *Il Fatto Quotidiano*, a firma di Toni De Marchi, dal titolo "Militari, merita un encomio: ha la scrivania in ordine".



3. *“cosciente della valenza e della delicatezza del particolare incarico ricoperto gli ha consentito di raggiungere traguardi elevatissimi”* (ad un ufficiale superiore).

Riprese da altra fonte stampa¹⁴, seguono ulteriori motivazioni che hanno dato luogo alla concessione di altrettanti encomi:

4. *“per aver saputo riscuotere l'incondizionata ammirazione delle autorità e della gente in occasione della cerimonia militare del 237° annuale di fondazione del corpo, inserita nel contesto delle celebrazioni ufficiali del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, nella quale, alla testa della brigata di formazione, evidenziava perizia e impeccabile marzialità”* (ad un ufficiale). Prosegue l'autore: *“Laddove per marzialità, a quanto pare, deve intendersi la solennità (del passo, dell'aspetto). Il linguaggio, del resto, è sempre magniloquente e ampolloso”*.

5. *“interpretando con intelligenza le direttive ricevute, svolgeva con elevatissima perizia e professionalità l'incarico di speaker ufficiale della parata militare in occasione della cerimonia celebrativa del 237° annuale di fondazione del corpo”* (ad un ufficiale).

6. *“sostenuto da eccezionale senso di responsabilità e straordinarie qualità relazionali, ha personalmente seguito e coordinato la regia televisiva della Rai al fine di assicurare, sapendone cogliere e risaltare i momenti fondamentali, massimo risalto e pregio all'evento legato all'insediamento del nuovo Comandante generale”* (ad un ufficiale).

7. *“quale conduttore dell'automezzo adibito al trasporto del Capo dello Stato e delle massime cariche istituzionali presenti, dimostrando eccezionale perizia e capacità di autocontrollo, eseguiva con assoluta perfezione i delicati compiti a lui assegnati in occasione della cerimonia militare”* (ad un sottufficiale).

Le note premiali, come detto, esercitano un'influenza propulsiva sulla carriera dei beneficiari, poiché dai riconoscimenti derivano “punteggi” nelle graduatorie degli avanzamenti e dei trasferimenti. Usando un eufemismo mutuato dalla letteratura calcistica, tanto cara ai militari, si può dire che l'encomio mette in fuorigioco i

¹⁴ Articolo apparso il 30 marzo 2012 su *Italia Oggi*, a firma di Stefano Sansonetti, dal titolo *“FIAMME GIALLE A TUTTO ENCOMIO Premi per come si fa lo speaker, l'autista o il regista televisivo”*.



parigrado nella graduatoria dell'avanzamento ed entra a gamba tesa in quella dei trasferimenti.

In fondo, tali motivazioni, una volta depurate da magniloquenza e ampollosità, si traducono nella concessione - a chi ha fatto solamente il proprio dovere - di un extra-punteggio necessario a scavalcare i parigrado nelle graduatorie degli avanzamenti e in quelle dei trasferimenti. Allora ci si chiede: le note premiali e i giudizi annuali caratteristici sono solo un strumento di valutazione? Oppure, in carenza di regole chiare, potrebbero trasformarsi in uno strumento di nepotistica cooptazione del personale?

Si potrebbe pensare che l'istituto delle note premiali è stato coniato in modo da remunerare più la fedeltà che la competenza, più la mansuetudine che le capacità: ma fedeltà e mansuetudine sono garanzia di successo nella lotta all'evasione e nel contrasto al crimine organizzato?

In astratto, questo organismo di rappresentanza ritiene che **le ricompense vuote di contenuto ledano il diritto soggettivo alla giusta retribuzione¹⁵ di tutti gli altri militari, che quotidianamente compiono il loro dovere nel migliore dei modi, e l'interesse legittimo degli stessi all'accoglimento delle istanze di trasferimento, nel caso dal riconoscimento derivi anche uno scavalcamento nella graduatoria dei trasferimenti.**

In particolare, si ritiene che la concessione di un encomio a motivo della "*solennità del passo*", leda il diritto soggettivo alla giusta retribuzione dei parigrado privi di

¹⁵ Che il diritto alla giusta retribuzione rientri nell'alveo dei diritti soggettivi, la giurisprudenza e la dottrina non hanno dubbi.

In dottrina: *VIOLAZIONE "GIURISPRUDENZIALE" DEL PRINCIPIO DI UGUGLIANZA: LA RETRIBUIBILITA' DELLE MANSIONI SUPERIORI NEL PUBBLICO IMPIEGO* di Costantino Carlo Alberto. *Il rapporto di lavoro*, Bologna, di G. Ghezzi, U. Romagnoli, 1995, 238; *La retribuzione: fonti, struttura, funzioni*, Napoli, di G. Zilio Grandi, 1996, 33; *La corrispettività nel contratto di lavoro*, di L. Zoppoli, Napoli, 1991, 309.

In giurisprudenza: Cons. Stato Sez. V, 28 maggio 2004, n. 3437, in *Lavoro nella Giur.*, 2005, 3, 263. La costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, che propende per l'immediata precettività dell'*art. 36 Cost.*, il quale, costituendo una tutela costituzionale inerente alla persona del lavoratore, fonda un **diritto soggettivo** perfetto ad una retribuzione proporzionata alle prestazioni effettivamente svolte. Per una ricostruzione dei primi interventi dottrinari e giurisprudenziali in materia vedi P. Ichino, *Il contratto di lavoro*, Soggetti e oggetto del contratto, sicurezza del lavoro, retribuzione, qualità, luogo e tempo della prestazione lavorativa, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, 2003, 130 ss.; secondo l'A., l'orientamento in discorso può dirsi consolidato definitivamente già nel 1961 (Cass. 18 luglio 1961, n. 1745, in *Mass. Giur. lav.*, 1961, 412 ss., con nota, in senso critico, di G. Pera, *La determinazione della retribuzione giusta e sufficiente ad opera del giudice*).



difficoltà motorie agli arti inferiori, poiché questi si vedono scavalcati nella graduatoria per l'avanzamento al grado superiore.

Ancora, la concessione di un encomio per aver “*guidato con eccezionale perizia*” lede il diritto soggettivo alla giusta retribuzione e l’interesse legittimo all’ambito destinazione dei parigrado del beneficiario in possesso della patente militare – che non hanno mai causato sinistri – i quali si vedono scavalcati sia nella graduatoria per l'avanzamento al grado superiore, che in quella dei trasferimenti.

Data l’importanza degli interessi in gioco ed il peso che hanno le note premiali all’interno dell’ente militare, si ritiene necessario tipizzare gli atti eccezionali che danno luogo a encomi e elogi.

Tale tipizzazione sarebbe assai utile anche per la tutela di interessi collettivi, prima ancora che particolari. Attraverso tali ricompense, totalmente svincolate dal principio di legalità si potrebbero, in teoria, esercitare delle pressioni nei confronti di coloro che per senso dell’onore e di giustizia, o magari solo per dignità, non intendono garantire al superiore un’obbedienza cieca e incondizionata. Tutto ciò avrebbe conseguenze su giustizia ed equità fiscale, stante la copresenza di “militarità” e qualifica di polizia giudiziaria e tributaria.

A nulla valgono le osservazioni di chi, soprattutto in ambienti interni all’Amministrazione militare, ritiene che sia impossibile tipizzare tutto.

Vige una disposizione militare (emanata dallo SMA il 30.10.12 - meglio noto come “*Regolamento dell’ombrello*”) che tipizza, perfino, le circostanze in cui è consentito l’uso dell’ombrello, il colore che deve avere il manico e, addirittura, con quale mano deve essere impugnato.

Ma non bisogna necessariamente restare in ambito militare. Basti considerare che esistono, perfino, delle norme *ad hoc* che disciplinano la tipologia dei vini *d.o.c.*, a presidio della loro qualità. E’ vigente da decenni, addirittura, un regolamento europeo (meglio noto come “*Regolamento del cetriolo*”), che tipizza le massime dimensioni dei cetrioli la cui circolazione è consentita in area euro, vietando la



commercializzazione di quelli troppo sviluppati (REGOLAMENTO CEE N. 1677/88, modificato dal Regolamento n. 888/97 del 16 maggio 1997).

E' a tutti evidente l'incommensurabilità dei due interessi tutelati: la protezione di beni alimentari e commerciali (cetrioli e vino) e la tutela di diritti fondamentali e intrasmissibili (libertà personale, tutela del posto di lavoro e diritto alla giusta retribuzione). I secondi esigono il rispetto della riserva assoluta di legge, del principio di legalità e di tassatività dell'illecito.

Una tale atipicità nelle motivazioni delle sanzioni disciplinari e delle speculari note premiali - nonostante la loro incidenza sui diritti soggettivi - è resa possibile dalla circostanza secondo cui l'ordinamento militare e segnatamente le norme sulla disciplina si basano, come detto, sulla regola dell'onore.

A tal proposito, questo organismo pur non negando che la vita militare e il particolare addestramento esalti il coraggio e l'amor di Patria e sviluppi tutte quelle virtù positive (onestà, lealtà, rettitudine, fedeltà, giustizia, imparzialità) definite *sensu dell'onore*, **ritiene che:**

- **con il giuramento il militare assuma un impegno ma non riceva alcun supplemento di purezza;**
- **l'onore, in quanto virtù personale, non possa essere prerogativa automatica di tutti i capi militari, né intimamente connesso a quel ruolo;**
- **l'ordinamento militare, fondato *ab illo tempore* sulla regola dell'onore, non possa rimanere impermeabile al principio di legalità e agli obblighi ad esso connessi.**

Il principio di supremazia speciale è fondato proprio su quella regola dell'onore e giustificato dal supplemento di purezza derivante dal giuramento. Si basa, cioè, sul seguente ragionamento: <<Poiché il capo militare è depositario del senso dell'onore, la sua volontà sostituisce il principio di legalità. Di conseguenza, può decidere, di volta in volta, quali sono le infrazioni che danno luogo alle punizioni: chi trasferire, chi punire e chi ricompensare (al di fuori e al di sopra della legge).>>



All'interno di questa "*insula felix*" il principio di legalità, essendo divenuto superfluo, non può e non deve approdare, poiché, si ritiene pienamente realizzato attraverso l'estrinsecarsi della volontà del superiore.

La combinazione sinergica delle norme sulla disciplina (sanzioni e note premiali) e l'assenza delle tutele terze, pone il militare in una soggezione tale, da provocare una **mutazione genetica del concetto di obbedienza militare. L'obbedienza, che a mente del legislatore ordinario avrebbe dovuto essere leale e consapevole, di fatto è ancora CIECA e ASSOLUTA.** Tale mutazione genetica potrebbe avere ripercussioni sul principio di attinenza al servizio degli ordini militari.

In buona sostanza, per scelta politica, si è voluto ottenere, attraverso i regolamenti, un prototipo di militare che, sebbene sia per legge pienamente imputabile, è limitatamente in grado di volere nel momento in cui riceve un ordine.

Si pensi che secondo il disposto normativo "*Il militare al quale è impartito un ordine ... la cui esecuzione costituisce manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine ed informare al più presto i superiori*"¹⁶ (art. 729, comma 2, del T.U.O.M.); invece, se l'ordine è ritenuto illegittimo deve farlo presente **allo stesso** superiore che lo ha impartito, **piuttosto che rivolgersi ad un organismo esterno ed imparziale.**

Se, per ipotesi, un militare ritenesse di non eseguire un ordine irregolare - che il superiore ha impartito magari in un momento di smarrimento del senso dell'onore - non vi è garanzia (per il militare) che quel superiore non lo attenzi disciplinarmente per non essersi *astenu*to da ogni osservazione, *tranne quelle eventualmente necessarie per la corretta esecuzione di quanto ordinato* (art. 729 comma 1 lettera a del T.U.O.M.); ovvero non lo sorprenda, successivamente, in flagranza di illecito di "*collo peloso*"; oppure non lo valuti negativamente in

¹⁶ Secondo un'antica locuzione latina, "Canis canem non est" (cane non mangia cane); si pensi alle forme di auto-protezione che si potrebbero manifestare in certe istituzioni o fra colleghi appartenenti a medesimi ruoli e categorie. La previsione che l'ordine debba essere, eventualmente, contestato all'interno dello stesso Ente militare, è come dire a Cappuccetto Rosso di rivolgersi ad altro lupo più saggio e più canuto, piuttosto che al cacciatore: come potrebbe continuare a vivere felice e contenta da sola nel bosco? E' necessario e urgente "riallocare il cacciatore all'interno della favola di cappuccetto rosso", al fine di assicurare il lieto fine.



occasione della redazione dei giudizi annuali caratteristici, compromettendo irrimediabilmente la sua carriera e con essa il diritto alla giusta retribuzione. Ancora, non lo avvicendi nell'incarico con una formula di stile, per esempio, *per incompatibilità ambientale*. Quale militare contesterebbe un ordine rischiando tutto ciò?

Stando così le cose, il comparto militare sembrerebbe atteggiarsi, a causa del suo ordinamento, come un micro-Stato annidato in seno allo stato democratico.

Infatti, non si può certo escludere che gli incisivi strumenti disciplinari – che incidono sui diritti soggettivi – si potrebbero trasformare in mobbing istituzionalizzato. Non a caso sono in aumento i casi di suicidio tra gli appartenenti ai Corpi militari¹⁷. A tal proposito, fanno riflettere le dichiarazioni del Co.Ba.R Carabinieri Calabria, secondo cui “... *si vuole sempre far credere che i motivi che inducono a tali gesti vengono attribuiti o riguardano problemi di carattere personale, forse per evitare che vengano cercati dove realmente si nascondono. Non si può pensare che una percentuale così alta di suicidi sia riconducibile esclusivamente a meri problemi personali, tanto per distogliere*

¹⁷ Dalla “Relazione sullo stato della disciplina militare” si legge che “*il più alto numero di suicidi per il 2011 nelle F.A. si è registrato tra il personale militare di Truppa*”. Inoltre emerge che nel 2011 solamente all'interno dell'Arma si sono suicidati ben 15 carabinieri. L'anno precedente il gesto estremo è stato compiuto da ben 22 Carabinieri. (Relazione trasmessa dal ministero della Difesa al Parlamento l'11 dicembre 2012, pag. 17). Considerato l'organico di quell'anno, il dato equivale a una percentuale pari a circa 20 ogni 100.000 cittadini-militari. In quello stesso anno, la percentuale dei suicidi in ambito civile in Italia era di circa 5 ogni 100.000 cittadini (fonte: dati ISTAT). A far riflettere e a destare preoccupazione non è solo l'alta percentuale di suicidi - **quattro volte superiore al dato nazionale** - quanto, piuttosto, il fatto che **il dato nazionale ricomprende anche i soggetti affetti da malattie psichiche congenite, che non avrebbero mai potuto superare gli assai rigidi e selettivi test psicoattitudinali con cui si selezionano gli appartenenti ai Corpi militari.**



l'attenzione sulle vere cause..."¹⁸. Nel recente passato, in certe caserme, il suicidio è stato preceduto da un omicidio. Ricordiamo ad esempio il caso in provincia di Rovigo, a Porto Viro, dove un Appuntato dei CC, prima di togliersi la vita, ha sparato al proprio comandante; ancora, di poco più lontano nel tempo, nel casertano, a Mignano Monte, dove il comandante e il suo vice sono morti in analoghe circostanze: quattro morti in divisa nel giro di pochi mesi nel solo 2012. Di fronte a tali drammi, appare quantomeno incauto, a tacer d'altro, ritenere che la colpa sia sempre delle mogli.

Tra le maglie di una disciplina militare svincolata dal principio di legalità, ben si potrebbero insinuare dei pericolosi comportamenti discriminatori nei confronti dei sottoposti per motivi ideologici o politici¹⁹.

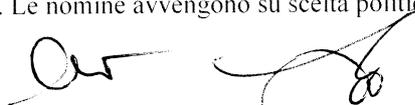
Questo organismo ritiene che i rimedi offerti dal legislatore, solo sulla carta, per contrastare eventuali vessazioni e ordini criminosi, siano inadeguati e scarsamente attuabili.

L'inadeguatezza di tali rimedi potrebbe compromettere o quantomeno influenzare il libero articolarsi della dialettica democratica, attraverso cui si stabiliscono i fini dello Stato. E per di più, ci si chiede se, per assurdo, l'ordine promanasse dall'autorità politica di governo²⁰, l'ordinamento militare avrebbe gli anticorpi per contrastarne l'esecuzione?

¹⁸ Delibera nr. 378 annessa al verbale n. 164 del 3 aprile 2012 del Co.Ba.R Carabinieri Calabria avente ad oggetto "*Benessere del personale – Fenomeno dei suicidi nell'arma dei Carabinieri. La storia si ripete purtroppo e amaramente*".

¹⁹ Torna in mente l'eloquente risposta fornita dal Ministro della difesa di turno alla richiesta di specificare i limiti alla libertà di espressione dei militari: <<... *i militari debbono accertarsi del pensiero dei superiori, chiedendo l'autorizzazione ad esprimere il proprio ...*>> (cfr. interrogazione n. 4/01824).

²⁰ La direzione amministrativa dello strumento militare - il cosiddetto impiego e gestione del personale - prima che fossero istituiti gli Stati Maggiori era accentrata nelle strutture ministeriali ed era una prerogativa dell'autorità politica, la quale realizzava efficacemente i suoi scopi attraverso lo strumento della disciplina militare. Ancora oggi, in occasione delle nomine delle più alte cariche istituzionali in campo militare, si derogano le rigide procedure di assunzione dell'incarico di comando in relazione al grado rivestito e, a parità di grado, all'anzianità posseduta, privilegiando i criteri discrezionali attribuiti alle autorità decidenti. Le nomine avvengono su scelta politica.



Questo organismo ritiene che quegli anticorpi - previsti da norme di rango superiore - siano stati sterilizzati da norme di rango regolamentare, che ne hanno anestetizzati gli effetti.

Ciò in quanto con l'attuale panorama normativo di riferimento, l'eventuale cattiva abitudine di impartire ordini illegittimi è difficile da estirpare, proprio perché l'autorità nei cui confronti andrebbe rivolta la censura è, per così dire, parte e controparte. Le conseguenze di tali *vulnera* costituzionali si ripercuotono negativamente sul principio d'imparzialità e buon andamento di così delicati apparati dello Stato, la cui attività operativa condiziona la distribuzione del reddito - quella della Guardia di Finanza - e il funzionamento della giustizia - quella dei Carabinieri e della G.di F.; quindi, possono avere effetti non solo sui cittadini-militari ma anche e soprattutto su gli altri cittadini, che militari non sono.

Si consideri che i 350 mila militari, tra cui i 180 mila poliziotti ad ordinamento militare detengono il controllo dell'ordine pubblico, oltre ai poteri di P.G. e P.T, su delega e/o d'iniziativa. Essi, nell'ambito degli enormi poteri investigativi, possono accedere a dati sensibili e gestiscono strumenti d'indagine sofisticati; hanno il potere di imprimere direzione e verso alle indagini che consentono di individuare le piste che portano alla verità dei fatti, allo scopo di ridurre al minimo lo scarto tra verità storiche e verità processuali.

In particolare, una siffatta obbedienza della polizia giudiziaria, potrebbe, in teoria, condizionare il funzionamento della giustizia, attraverso la procedura²¹; e lo stesso tipo di obbedienza della polizia tributaria in veste militare potrebbe incidere, in teoria, sull'equità fiscale e contributiva.

Cioè l'ordinamento offre il fianco affinché l'inferiore non agisca sulla base del precetto normativo, quanto, piuttosto, in ottemperanza dell'ordine impartito dal superiore. Tale ordinamento, se costituisce un punto di forza in tempo di guerra, in cui si fronteggiano due eserciti che difendono gli interessi delle rispettive Nazioni, potrebbe

²¹ La polizia giudiziaria militarmente organizzata è come una "stella polare" per l'autorità giudiziaria, con la sua luce è capace di imprimere direzione e verso alle indagini; l'ordinamento non può permettere che quella luce sia offuscata dall'obbedienza cieca al superiore, piuttosto che attingere dalla legge.



essere inadatto in tempo di pace in cui a fronteggiarsi, spesso, sono diverse correnti politiche, che appartengono alla stessa Nazione.

Nella deliberazione saranno proposte alcune modifiche normative. Esse sono ritenute necessarie in quanto, come dimostrato, il combinato disposto delle norme di rango diverso, stratificatesi nel tempo, appare asimmetrico: la fase dell'emissione dell'ordine è ampiamente garantita, al contrario, la fase dell'esecuzione difetta di idonee tutele.

4. Deliberazione

PREMESSO CHE

- L'ordinamento militare designa l'inferiore quale garante della correttezza e della legalità dell'ordine militare.

Infatti, si è visto, nella prima parte della presente delibera, che è l'inferiore a dover contrastare eventuali abusi. Tuttavia, l'inferiore non ha quella forza che l'ordinamento gli riconosce, sia a causa di una disciplina militare del tutto svincolata dal principio di legalità, sia, soprattutto, in ragione dell'impossibilità di fruire dei diritti associativi. Circostanza, quest'ultima, che provoca un vero e proprio isolamento del cittadino-militare dal resto della società civile.

- Quanto appena detto deriva dalla convinzione, priva di fondamento giuridico, secondo cui il militare riceva un teologale²² supplemento di purezza, forza e coraggio durante il giuramento militare. Tale "mistica laica", nel corso degli anni, ha esonerato l'ordinamento militare dal principio di legalità ed ha giustificato il principio di supremazia speciale dell'ordinamento militare rispetto a quello statale.

²² Il vocabolo *teologale* deriva dal greco θεός=*dio* e λόγος=*parola*. Secondo un'antichissima tradizione religiosa, le virtù teologali non possono essere ottenute con il solo sforzo umano ma sono infuse nell'uomo dalla grazia divina. La tradizione è stata recepita anche dalla dottrina della Chiesa cattolica.



VISTO

l'art. 905 del Testo Unico dell'Ordinamento Militare di cui al D.P.R. 90/2010;

LETTO

il documento realizzato dal gruppo di lavoro, costituito con delibera n. 1/4/XI del 30/01/13, riportata nel presente documento, allo scopo di approfondire l'equilibrio delle norme militari di rango diverso stratificatesi nel tempo e le sue interferenze sul benessere del personale;

TENUTO CONTO

di tutto quanto sopra esposto, questo organismo, nell'ambito della tutela del benessere del personale,

DELIBERA

1. di ribadire con decisione le richieste già inoltrate con delibera n. 1/3/XI, approvata in data 17 dicembre 2012: è fondamentale che la rappresentanza militare sia esterna e terza rispetto all'Amministrazione. Sul punto si sottolinea che la Corte Europea ha precisato che le eventuali restrizioni alla fruizione, per i militari, dei diritti sindacali devono essere circoscritte alle sole modalità di esercizio del diritto e non anche al riconoscimento dello stesso²³;

2. di chiedere al COCER, per il tramite del COIR, di farsi promotore, presso le competenti Commissioni parlamentari, della modifica dell'art. **51 del codice penale**²⁴ e dell'art. **729, comma 2, del T.U.O.M**, come di seguito:

- Nuova formulazione dell'art. 51 CP: <<**Non è punibile chi esegue l'ordine illegittimo, se non era in grado di rilevarne l'illegittimità**>>.

²³ Per tutte, sentenza Demir e Baykara c. Turchia [GC], n. 34503/97, CEDU 2008. L'affermazione secondo cui il riconoscimento del diritto per gli appartenenti alle Forze armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale impatterebbe con la "specialità" del servizio ovvero con la neutralità e coesione interna è infondata e totalmente priva di qualsiasi logica giuridica.

²⁴ L'attuale versione dell'art. 51 CP è stata elaborato nel clima che si respirava in Italia nel periodo in cui venne emanato il Codice Penale vigente. L'art. 47 del codice militare tedesco, invece, prevede che "*Se l'esecuzione di un ordine militare porta alla violazione della legge criminale il superiore che ha impartito l'ordine sarà il solo responsabile. Comunque il subordinato che obbedisce condividerà la punizione se ha ecceduto l'ordine impartitogli o se avrebbe potuto rendersi conto che l'ordine concerneva un atto costituente reato civile o militare*". La Germania ha riscritto la sua norma dopo i processi di Norimberga, nei quali la difesa più ricorrente utilizzata dai collegi difensivi degli accusati era basata sulla seguente frase: "**ordini superiori**".



- Nuova formulazione dell'art. **729, comma 2, del T.U.O.M.**: <<Il militare al quale è impartito un ordine che non ritiene conforme alle norme in vigore deve, con spirito di **leale e fattiva partecipazione**, farlo presente a **chi lo ha impartito** dichiarandone le ragioni, ed è tenuto ad eseguirlo se l'ordine è confermato.

Se il militare, dopo aver eseguito l'ordine, continua a ritenere che fosse illegittimo, lo farà presente agli organismi di rappresentanza militare.

Secondo quanto disposto dalle norme del codice, il militare al quale è impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine e **informare al più presto gli organismi di rappresentanza militare ed i superiori** >>.

Questo organismo ritiene che la denuncia dell'ordine illegittimo non leda il **prestigio o la coesione interna del Corpo** ma piuttosto rappresenti la forma suprema di fedeltà alla Repubblica, cui ogni militare si obbliga con il giuramento. Ciò in quanto un'obbedienza militare cieca e assoluta potrebbe far dirottare i corpi militari dai fini istituzionali.

Questo organismo, infine, esprime piena e totale solidarietà ai familiari delle vittime della strage di Ustica, che hanno appreso una parte della verità sulla morte dei loro congiunti solo dopo 33 anni, e ai familiari delle vittime di tutte le altre stragi impunte, su cui ancora deve essere fatta piena luce. Si interroga perplesso sulla presunta trattativa tra lo Stato e la mafia, realizzata, si ipotizza, tramite uomini appartenenti ad istituzioni ad ordinamento militare.

Esprime inoltre profonda preoccupazione

- per l'attuale grave crisi economica che morde la carne viva delle famiglie;
- per la voragine del debito pubblico che ormai ha sfondato quota 2.000 miliardi;
- per l'andamento dell'evasione fiscale pari a circa il 18% del PIL, ben 280 miliardi di euro che annualmente sfuggono a tassazione (ben oltre i 2.000 miliardi solo negli ultimi 10 anni – alcune categorie evadono addirittura l'80% del reddito totale prodotto);



- per le crescenti disuguaglianze sociali.

La presente delibera, approvata all'unanimità, viene inviata a stralcio verbale

- o al Comandante dell'Unità di Base (CUB);
- o al Co.I.R. del Comando Aeronavale Centrale;
- o ai Co.Ba.R tutti della Guardia di Finanza.

Si chiede inoltre che

- ai sensi dell'art. 908 del D.P.R. 90/2010 (T.U.O.M.), venga data tempestiva diffusione della delibera attraverso la pubblicazione sul portale Intranet;
- ai sensi dell'art. 931 del D.P.R. 90/2010 (T.U.O.M.), venga esposta agli albi della sede e dei Comandi dipendenti;
- venga inviata a mezzo mailing list a tutti i rappresentati;
- ai sensi dell'art. 924 del D.P.R. 90/2010 (T.U.O.M.), rimanga esposta sino alla formulazione della risposta e, quindi, per un ulteriore periodo di 30 (trenta) giorni;
- che la risposta contenga le motivazioni ad ogni eventuale mancato accoglimento ovvero accoglimento parziale.

PRESENTI	FAVOREVOLI	CONTRARI	ASTENUTI
8	8	0	0

Taranto, 21 maggio 2013

IL SEGRETARIO

M.A. Rosario A. LEONARDO

IL PRESIDENTE

Ten. Col. Rocco N. SAVINO