

## CAPITOLO XVII

### LA RAPPRESENTANZA MILITARE E LA CONCERTAZIONE

**SOMMARIO:** 1. L'istituzione della rappresentanza militare. - 2. La rappresentanza militare, la protezione sociale militare e il sistema di concertazione. - 3. Il sistema di concertazione e la rappresentanza militare. - 4. I contenuti del rapporto di impiego oggetto di concertazione e il relativo procedimento di determinazione. - 5. Il sistema delle assenze autorizzate: a. Le licenze e i permessi; b. L'aspettativa.

#### **1. L'istituzione della rappresentanza militare**

La legge n. 382/1978 per molti aspetti ha attuato il disposto di cui all'art. 52, 3° comma, Cost., il quale stabilisce la necessità che l'ordinamento delle Forze armate si informi allo spirito democratico della Repubblica. Oltre, quindi, a dettare norme di principio sulla disciplina militare, definitivamente sottratte all'autoregolamentazione interna, la l. n. 382/1978, agli artt. 18, 19 e 20, introduce un istituto realmente innovativo nell'ambito dell'ordinamento gerarchico militare: la rappresentanza militare. Accanto alla tradizionale scala gerarchica vengono collocati appositi organi di rappresentanza che in funzione esclusivamente integrativa, mai sostitutiva, sono deputati a svolgere un'attività di informazione ascendente verso i più importanti organi di comando, catalizzando le istanze dei militari rappresentati e fornendo apposita consulenza su determinate materie elencate dalla stessa legge. Gli organi di rappresentanza, ai sensi dell'art. 18 l. n. 382/1978, si distinguono in tre livelli: - un organo centrale, interforze, articolato in sezioni di Forza armata o Corpo armato e in commissioni interforze di categoria (ufficiali, sottufficiali e volontari); - organi intermedi presso alti comandi, normalmente retti da tenenti generali o maggiori generali e gradi corrispondenti; - organi di base presso le unità normalmente del livello di comando di corpo o comunque di un livello compatibile con la struttura di ciascuna Forza armata o Corpo armato.

Gli organi di rappresentanza sono costituiti secondo una formula di rappresentanza organica, cioè in modo proporzionale rispetto alla consistenza di ciascuna Forza armata o Corpo armato e delle singole categorie rappresentate, con l'accorgimento di stabilire un numero minimo inderogabile di due rappresentanti qualunque sia la consistenza della categoria, soprattutto in relazione agli organi di base. Gli organi di rappresentanza hanno la funzione di formulare pareri, proposte e richieste su materia prestabilite dalla legge e di prospettare le istanze di carattere collettivo relative a determinati campi di interesse. In generale gli organi di rappresentanza si interessano di: conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio (materia di specifico interesse dei militari di leva e in ferma volontaria); provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio; attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari; organizzazione delle sale convegno e delle mense; condizioni igienico-sanitarie; alloggi. L'organo centrale di rappresentanza, inoltre, interviene su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari(1). La legge indica anche categoricamente le materie escluse dalla competenza degli organi di rappresentanza, cioè: l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.

La rappresentanza militare costituisce certamente un istituto innovativo che contribuisce a cambiare lo stesso volto della disciplina militare che da momento esclusivamente autoritativo si trasforma in un sistema di relazioni interorganiche molto complesso, dove trovano rilevante spazio momenti di

partecipazione collaborativa e dialettica da parte di tutti i militari. In questo contesto la legge ha voluto anche inserire norme di tutela e salvaguardia dell'attività e della posizione istituzionale dei rappresentanti, stabilendo - rispettivamente - il divieto di qualsiasi atto diretto comunque a condizionare o limitare l'esercizio del mandato dei rappresentanti(2) e la necessità di concordare il trasferimento dei militari rappresentanti con l'organo di rappresentanza cui l'interessato appartiene(3). Il sistema della rappresentanza è stato successivamente integrato e dettagliato dal Regolamento di attuazione della rappresentanza militare (indicato con l'acronimo RARM), approvato con d.P.R. 4 novembre 1979, n. 691, che si occupa di disciplinare: gli organi della rappresentanza militare nel loro ordinamento e nelle loro competenze; l'esercizio della rappresentanza; i procedimenti elettorali; le attività degli organi di rappresentanza, distinguendo le attività a livello di base, quelle a livello intermedio e, infine, quelle a livello centrale.

A corredo di questo corpus normativo è intervenuto anche il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento interno degli organi di rappresentanza (indicato con l'acronimo RIRM), approvato con d.m. 9 ottobre 1985. Il d.P.R. n. 691/1979 denomina gli organi di rappresentanza nel seguente modo: - Consiglio centrale di rappresentanza (Cocer); - Consigli intermedi di rappresentanza (Coir); - Consigli di base di rappresentanza (Cobar)(4). Inoltre, il RARM, oltre ad indicare minutamente tutte le categorie di militari che rientrano nei tre gruppi categoriali indicati dalla legge (ufficiali, sottufficiali e volontari), suddivide in due distinti gruppi la categoria dei militari di leva. In particolare vengono disciplinate le seguenti categorie indicate con una lettera alfabetica: - Categoria A: ufficiali e aspiranti ufficiali in servizio permanente, in ferma volontaria, trattenuti o richiamati in servizio, cui dovrebbero aggiungersi le categorie degli ufficiali ausiliari in ferma prefissata e quelli delle Forze di completamento; - Categoria B: sottufficiali in servizio permanente, in ferma volontaria, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio; - Categoria C: volontari (allievi ufficiali delle accademie, allievi delle scuole militari e navale, allievi sottufficiali, allievi carabinieri e finanziari), appartenenti ai ruoli iniziali di ciascuna Forza armata o Corpo armato in servizio permanente, graduati e militari di truppa in ferma, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio; - Categoria D: ufficiali e aspiranti ufficiali di complemento in servizio di prima nomina; - Categoria E: militari e graduati di truppa in servizio di leva, compresi gli allievi ufficiali di complemento, i carabinieri ausiliari e gli allievi carabinieri ausiliari(5). Infine, in materia di ordinamento degli organi di rappresentanza il RARM, istituisce gli speciali Cobar per i frequentatori degli istituti di formazione militare (cosiddetti Cobar allievi), con alcune peculiarità nella composizione dei consigli e nella elezione degli stessi(6).

La parte relativa alle competenze riproduce le norme già contenute nella legge, con particolare accentuazione delle due diverse tipologie di problemi di competenza degli organi di rappresentanza: quelle relative alle questioni che per la loro importanza e complessità devono essere comunque trattate dal Cocer, per le quali gli altri consigli svolgono attività propulsiva e di informazione, e quelle relative alle istanze di carattere collettivo e di natura locale che possono trovare soluzione attraverso il solo rapporto fra la sezione di Forza armata o Corpo armato, gli organi intermedi, gli organi di base e le autorità militari competenti(7). Inoltre, il RARM si preoccupa di distinguere le competenze del Cocer(8) e quelle comuni a tutti gli organi di rappresentanza(9), con l'indicazione anche di quelle particolari dei Coir e dei Cobar(10). La parte relativa all'esercizio della rappresentanza contiene le facoltà e i limiti del mandato, con particolare accentuazione sui divieti in cui incorrono i delegati, che possono avere anche rilevanza disciplinare(11). Il RARM disciplina anche la durata del mandato e i rapporti tra i delegati nel corso delle riunioni, specificando che il delegato più elevato in grado o più anziano assume ope legis l'incarico di presidente del relativo consiglio di rappresentanza, a salvaguardia della disciplina militare e del correlativo rapporto gerarchico anche in questo contesto(12), con l'unico contemperamento dell'istituzione di un comitato di presidenza, formato dai delegati di ogni categoria, con l'incarico di coadiuvare il presidente(13).

Particolarmente dettagliata è la parte relativa ai procedimenti elettorali che deve concretamente garantire il voto diretto, nominale e segreto di tutti i militari, come stabilito dalla legge(14). Il sistema elettorale prevede che i membri dei consigli di base vengano eletti tra e dai militari in servizio presso la corrispondente unità di base, mentre i membri del Coir devono essere eletti tra e dai delegati dei Cobar, così come i membri del Cocer possono essere eletti esclusivamente tra e dai membri dei Coir(15). In merito all'attività degli organi di rappresentanza il RARM stabilisce le iniziative che possono essere intraprese dai vari consigli e le procedure di documentazione della stessa attività, con particolare riguardo alle risposte che devono fornire le varie autorità militari. Significativa è la norma che prevede la possibilità dei delegati Cobar di prendere contatti diretti con i militari della corrispondente unità di base e del consiglio - a metà del mandato - di chiedere un incontro, distinto per categoria, per riferire sull'attività svolta e raccogliere le istanze del personale rappresentato( 16). Il RARM, infine, disciplina le annotazioni sulla documentazione caratteristica che la nomina a rappresentante comporta(17) e le modalità circa le informazioni sull'attività svolta dagli organi, regolate mediante affissione ad appositi albi predisposte dall'unità di base e la diffusione delle delibere degli organi superiori attraverso i consigli di base(18).

## **2. La rappresentanza militare e la protezione sociale militare**

La rappresentanza militare dopo la sua istituzione ha conosciuto sempre più momenti di utilizzazione istituzionale in tutti i settori di interesse designati dalla stessa legge. In particolare, due settori sono risultati particolarmente congeniali per l'attività di consulenza e propositiva dei consigli di rappresentanza: il campo della protezione sociale militare, recentemente ridisciplinato nelle sue finalità e nella sua organizzazione, e l'attività di concertazione, introdotta nel 1995 con d. lg. n. 195. Il settore degli interventi di protezione sociale appare il terreno ideale dove può svilupparsi l'associazionismo tra militari e dove l'attività degli organi di rappresentanza può essere maggiormente propositiva ed attenta. Il d.m. 31 dicembre 1998, n. 521, concernente il Regolamento recante norme in materia di interventi di protezione sociale a favore del personale militare e civile delle Forze armate, di apporti dell'Amministrazione e relative norme d'uso, prevede due forme di gestione degli organismi di protezione sociale: la gestione in concessione(19) e quella diretta(20).

La gestione diretta può essere attivata in due casi: su autonoma iniziativa dell'Amministrazione militare, quando, tenuto conto del preminente interesse istituzionale e funzionale degli organismi di protezione sociale, valuti sussistenti particolari esigenze operative o ritenga di dover assicurare la continuità degli interventi di protezione sociale; a seguito di acclarata impossibilità di affidamento in concessione, o perché l'affidatario abbia interrotto il servizio o si sia dimostrato inadempiente. Nella gestione diretta le modalità di svolgimento della stessa e di rendicontazione delle attività sono regolate da specifiche norme del d.m. 31 dicembre 1998, n. 522, concernente il Regolamento recante modalità per la gestione e la rendicontazione delle attività di protezione sociale a favore del personale militare e civile delle Forze armate(21). Per quanto concerne l'affidamento in concessione, nell'elencazione dei vari soggetti cui può essere affidata la gestione degli organismi di protezione sociale, il decreto in questione indica in primo luogo le organizzazioni costituite tra il personale dipendente ai sensi dell'art. 8 della legge 382/1978(22), solo successivamente vengono citati enti e terzi. Le suddette organizzazioni, ai sensi dell'art. 7 del d.m. n. 522/1998, devono inoltrare apposita istanza al comandante dell'ente o distaccamento presso cui è costituito l'organismo di protezione sociale di cui si richiede la gestione in concessione.

È importante notare come l'affidamento in concessione ad enti od a terzi, contemplato rispettivamente dagli artt. 8 e 9 d.m. n. 522/1998, è possibile solo previa constatazione della mancanza di specifiche istanze avanzate dalle associazioni tra militari. Tale forma di associazionismo rientra perfettamente nella previsione costituzionale di cui all'art. 18 Cost. che garantisce ai cittadini il diritto di associazione per fini che non sono vietati dalla legge penale.

Infine queste organizzazioni non hanno, né possono assumere, carattere sindacale, stante l'esplicita previsione del medesimo art. 8, l. n. 382/1978., che costituisce la base legale della loro stessa costituzione. Il ben delineato orizzonte della protezione sociale esclude categoricamente finalità ultronee e non esplicitamente previste dal quadro normativo di riferimento. D'altra parte la materia degli interventi di protezione sociale è uno dei settori di competenza dell'attività degli organi di rappresentanza militare. L'art. 19 l. n. 382/1978 prevede infatti che l'organo centrale di rappresentanza formuli pareri, proposte e richieste su tutto ciò che forma oggetto di norme legislative e regolamentari in materia, tra l'altro, di tutela previdenziale, sanitaria e culturale. Inoltre tutti gli organi rappresentativi hanno la funzione di prospettare istanze di carattere collettivo relative, tra l'altro, ad attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari, all'organizzazione delle sale convegno e delle mense e agli alloggi.

È evidente l'importanza del ruolo degli organi di rappresentanza militare nell'ambito degli interventi di protezione sociale, tanto che essi rappresentano uno dei pilastri del sistema. Per di più il d.m. n. 522/1998, nell'attribuire (art. 4) all'autorità centrale( 23) la potestà di emanare direttive di indirizzo generale in materia di pianificazione degli interventi di protezione sociale e delle relative attività connesse, prevede che gli organi centrali di rappresentanza debbano essere sentiti in merito. Inoltre, ai sensi del successivo art. 7, comma 2, il comandante dell'ente o distaccamento presso cui è costituito un organismo di protezione sociale, prima di affidarne la gestione in concessione, deve sentire in merito i relativi organi di rappresentanza militare. Tutti i predetti pareri sono sicuramente obbligatori, ma non vincolanti. In conclusione sembra potersi affermare che nel campo degli interventi di protezione sociale si fondono due insiemi di valori: quelli democratici, emersi con maggior vigore a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, e quelli tipici e tradizionali dell'ordinamento militare che costituiscono un patrimonio etico irrinunciabile e sempre attuale. La funzione di intimo collegamento tra diverse istanze etiche rende questo settore un pilastro portante dell'intera struttura militare.

In tale senso gli organismi di protezione sociale nelle Forze armate sono un elemento fondamentale ed insostituibile per un'Istituzione in cui il fattore umano ha un ruolo preponderante. Non a caso, infatti, l'art. 2 d.m. n. 521/1998 prevede, come sopra accennato, la possibilità di gestione diretta delle attività di protezione sociale per esigenze operative o per assicurare la continuità degli interventi, poiché ritiene di preminente interesse istituzionale e funzionale gli organismi in questione. La gestione diretta, quindi, non subentra soltanto in caso di motivata e dimostrata impossibilità di affidamento in concessione o per interruzione od inadempimento dell'affidatario, ma si attiva ogni qual volta l'amministrazione considera necessario intervenire direttamente per garantire un adeguato grado di protezione sociale al personale dipendente. Anche la classificazione delle sale convegno in organismi di supporto logistico accentua la tendenza a considerare alcune attività, che comunque rientrano in un concetto generale di benessere, come di preminente interesse dell'Amministrazione militare e, quindi, a connotarle in modo più rispondente ad una logica istituzionale che squisitamente sociale. L'efficienza di tutto il sistema di protezione sociale è un'esigenza vitale per l'ordinamento militare, il cui soddisfacimento non impegna solo l'amministrazione, ma tutti gli appartenenti alle Forze armate in uno sforzo partecipativo comune(24). D'altra parte nessuno può sottrarsi a questo impegno, stante il coinvolgente scopo fondamentale, ben evidenziato dai decreti ministeriali in argomento: "... il pieno sviluppo della persona umana dedicata al bene comune della difesa della Patria"(25).

### **3. Il sistema di concertazione e la rappresentanza militare**

Anche nel procedimento di concertazione l'istituto della rappresentanza militare ha trovato una collocazione naturale e privilegiata. In questo contesto la rappresentanza militare svolge attività diversificate che si sviluppano lungo tutta la fase di concertazione ed anche durante l'intera -

eventuale - fase di raffreddamento dei conflitti. Secondo l'esplicito richiamo contenuto negli artt. 4 e 5, d. lgs. n. 195/1995, per le materie oggetto di informazione e per le forme di partecipazione si applicano le disposizioni previste dall'art. 19, commi 4 e seguenti, della legge 11 luglio 1978, n. 382(26). Il d. lgs. n. 129/2000 ha perfezionato questo meccanismo di partecipazione pluristrutturata, disponendo che le sezioni Cocer vengano convocate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per essere consultate, in occasione della predisposizione del documento di programmazione economico-finanziaria e prima della deliberazione del disegno di legge di bilancio(27).

È chiaro che questi ultimi provvedimenti segnano effettivamente i limiti della procedura di concertazione per quel che riguarda il contenuto retributivo dei provvedimenti conseguenti, stante il divieto assoluto per questi ultimi di introdurre impegni di spesa eccedenti le previsioni finanziarie (art. 7, comma 10, d. lgs. n. 195/1995). Ecco, quindi, che la predetta consultazione delle sezioni Cocer deve ritenersi in qualche modo un'attività prodromica rispetto alle procedura di concertazione, che pone le rappresentanze militari in grado di conoscere e contribuire significativamente - attraverso il parere espresso in questa sede - a determinare il contenuto del rapporto di impiego del personale militare nelle materie previste. Il d. lgs. n. 129/2000 è andato anche oltre, prevedendo - pur mantenendo fermo il richiamo alle disposizioni dell'art. 19 l. n. 382/1978 - che le procedure di concertazione individuino e disciplinino le modalità attraverso le quali si esercitano, nei confronti del Cocer, l'informazione e le forme di partecipazione in ordine alle materie oggetto di concertazione.

Tutto ciò rende ancor più dinamico e multiforme l'apporto concreto che le rappresentanze militari possono offrire durante le varie fasi della concertazione. In sostanza, per esemplificare, possiamo così riassumere i vari momenti partecipativi del Cocer: - possibilità di presentare - tramite gli organi istituzionali centrali(28) - proposte e pareri (al Ministro della funzione pubblica) almeno quattro mesi prima della scadenza dei termini previsti dai precedenti decreti che recepiscono la progressiva concertazione; - partecipare - per comparti - ai lavori per la formazione dello schema di provvedimento che si concludono con la sottoscrizione del predetto atto, così come concordato; - possibilità di essere convocati, anche congiuntamente, da parte del Ministro della funzione pubblica, per assicurare condizioni di sostanziale omogeneità tra i comparti; - possibilità di trasmettere, in caso di dissenso, al Presidente del Consiglio dei ministri - tramite sempre i predetti organi istituzionali centrali - entro cinque giorni dalla ricezione dello schema di provvedimento, eventuali osservazioni in merito(29); - possibilità (che deve essere prevista dai provvedimenti concordati) di richiedere - sempre attraverso i predetti organi istituzionali - al Nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego(30), di controllo e certificazione dei costi esorbitanti sulla base delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, dal Dipartimento della funzione pubblica e dall'Istituto nazionale di statistica(31). Inoltre, è doveroso rammentare che, ai sensi dell'art. 7, comma 9, d. lgs. n. 195/1995, in tutti i casi in cui il Cocer deve formulare pareri, richieste ed osservazioni, lo stesso si articola e delibera per comparti, formati rispettivamente dalle sezioni Esercito, Marina ed Aeronautica, da una parte, e dalle sezioni Carabinieri e Guardia di finanza, dall'altra(32).

#### **4. I contenuti del rapporto di impiego oggetto di concertazione e il relativo procedimento di determinazione**

Nell'ordinamento militare i procedimenti di concertazione, come precedentemente notato, sono stati adottati come modelli di riferimento per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare(33). La legge 6 marzo 1992, n. 216, di conversione - con modificazioni - del decreto legge 7 gennaio 1992, n. 5, all'art. 2 ha previsto un'apposita delega al Governo per introdurre, tra l'altro, una specifica normativa che stabilisse l'iter procedimentale attraverso il quale le amministrazioni interessate possano giungere

ad un accordo riguardo i profili economici e, in parte, normativi del rapporto di impiego del personale militare. Il predetto provvedimento legislativo prevede, inoltre, un elenco dettagliato di materie sottratte ai procedimenti di concertazione e riservate alla disciplina per legge o per atto normativo o amministrativo(34).

Il provvedimento delegato è stato emanato, come visto, con decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, che in modo analitico disciplina il procedimento di concertazione rispettivamente per il personale delle Forze di polizia ad ordinamento militare e per quello delle Forze armate, con alcune significative eccezioni soggettive, già indicate dalla legge delega. Il d. lgs. n. 195/1995 esclude espressamente dai procedimenti di concertazione il personale di leva e quello ausiliario di leva, nonché il personale con qualifica dirigenziale il cui rapporto di impiego resta disciplinato dalla speciale normativa già esistente per la dirigenza militare e, in quanto compatibili, dalle disposizioni contenute nella normativa generale sulla dirigenza statale, di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, confluito nel d. lg. n. 165/2001. Le materie oggetto di concertazione sono state definite agli artt. 4 e 5 d.lgs. n. 195/1995(35), mentre il successivo art. 6 contiene un (pleonastico) richiamo all'art. 2, comma 4, l. n. 216/1992, ribadendo che le materie indicate in quella norma di legge devono ritenersi riservate alla disciplina per legge (o per atto normativo o amministrativo).

A distanza di qualche anno il legislatore non ha ritenuto sufficientemente aderente alle esigenze dello speciale rapporto di impiego militare (ed anche a quello delle Forze di polizia ad ordinamento civile) la normativa de qua e con legge 28 luglio 1999, n. 266, ha previsto, all'art. 18, una nuova delega al Governo per emanare disposizioni integrative e correttive del d. lgs. n. 195/1995(36). Al termine di questa - per alcuni aspetti anche rapida - evoluzione legislativa, il Governo ha emanato il decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129, recante, appunto, le disposizioni imposte dal Parlamento. In particolare è stato ampliato il numero delle materie oggetto di concertazione(37) e sono state parzialmente modificate le norme sul procedimento di concertazione e quelle relative al raffreddamento dei conflitti. Inoltre, sono state sensibilmente riviste - accentuando il momento partecipativo - le modalità di informazione e consultazione che coinvolgono direttamente le rappresentanze militari. L'autorità concertante, quella cioè procedente - e responsabile - nella materia de qua, è il Ministro della funzione pubblica.

Quest'ultimo, quattro mesi prima della scadenza dei termini previsti dai provvedimenti concertati in vigore, avvia una nuova procedura di concertazione(38). Nello stesso termine il Cocer interforze, anche separatamente per sezioni Carabinieri, Guardia di finanza e Forze armate, può presentare proposte e richieste, relative alle materie oggetto di concertazione, ai ministri competenti (funzione pubblica, difesa e finanze), per il tramite, rispettivamente, dei competenti comandi generali o dello Stato maggiore della difesa. Le procedure di concertazione hanno inizio contemporaneamente e si sviluppano con carattere di contestualità, anche con riferimento alle procedure di contrattazione relative alle Forze di polizia ad ordinamento civile, sino alla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo sindacale (per queste ultime forze di polizia) o, per il personale militare, alla sottoscrizione dei relativi schemi di provvedimento(39). Proprio per garantire condizioni di sostanziale omogeneità, oltre all'inizio contemporaneo e alla contestualità delle varie fasi, il Ministro della funzione pubblica, in qualità di Presidente della delegazione di parte pubblica(40), può convocare - anche congiuntamente - le delegazioni di parte pubblica, i rappresentanti dello Stato maggiore difesa, dei comandi generali e dei Cocer, nonché delle organizzazioni sindacali delle Forze di polizia ad ordinamento civile. I lavori per la formulazione dello schema di provvedimento riguardante il personale militare si svolgono in riunioni cui partecipano, rispettivamente, i delegati dei comandi generali o dello Stato maggiore difesa e i rappresentanti delle competenti sezioni Cocer (Carabinieri, Guardia di finanza, Esercito, Marina, Aeronautica) e si concludono con la sottoscrizione dello schema di provvedimento(41).

Entro il termine di cinque giorni dalla ricezione dello schema di provvedimento le relative sezioni Cocer possono trasmettere, ove dissenzienti, al Presidente del Consiglio dei ministri, loro osservazioni in ordine al predetto Il Consiglio dei ministri entro quindici giorni dalla formulazione degli schemi di provvedimento, verificate le compatibilità finanziarie ed esaminate le osservazioni avanzate dalle sezioni Cocer, li approva. I predetti schemi vengono, quindi, recepiti in un apposito decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 2 d. lgs. n. 195/1995, emanato separatamente per il personale delle Forze di polizia ad ordinamento militare e per quello delle Forze armate(42). Il d. lgs. n. 129/2000 ha stabilito, inoltre, che le controdeduzioni alle eventuali richieste di chiarimenti o elementi integrativi da parte della Corte dei conti, in sede di controllo preventivo di legittimità sui predetti decreti, devono essere trasmesse entro quindici giorni(43). Il d. lgs. n. 195/1995 prevede anche speciali procedure di raffreddamento dei conflitti, cioè un articolato sistema di prevenzione e composizione di eventuali contrasti in sede di applicazione della normativa emanata con i decreti presidenziali; in particolare riguardo gli eventuali divergenti orientamenti interpretativi di rilevanza generale nella fase di attuazione del contenuto economico e normativo dei provvedimenti concertati. Innanzitutto l'art. 8 stabilisce che le amministrazioni interessate ed i comandi generali competenti provvedano a reciproci scambi di informazioni proprio al fine di assicurare una sostanziale omogeneità nell'applicazione delle disposizioni contenute nei decreti presidenziali che recepiscono i provvedimenti concertati (o contrattati).

Qualora, nonostante la predetta attività preventiva, dovessero insorgere contrasti interpretativi di rilevanza generale per tutto il personale interessato, si può ricorrere, da parte delle amministrazioni e delle sezioni Cocer (tramite i rispettivi comandi generali o lo Stato maggiore della difesa), al Ministro della funzione pubblica. Il ricorso avviene formulando una motivata e puntuale richiesta di esame della questione interpretativa controversa, in base alla quale il Ministro della funzione pubblica, entro trenta giorni e dopo aver acquisito le risultanze delle procedure di concertazione, può fare ricorso alle delegazioni partecipanti alle concertazioni. Entro trenta giorni dal primo incontro con le predette delegazioni, sulla base dell'orientamento emergente in tale fase, il Ministro della funzione pubblica provvede ad emanare le conseguenti direttive contenenti gli indirizzi applicativi per tutte le amministrazioni interessate onde superare i contrasti insorti. D'altra parte il d. lgs. n. 129/2000, oltre a ridisciplinare (e snellire) le predette procedure di raffreddamento dei conflitti che vengono attivate in caso di contrasti interpretativi di rilevanza generale, introduce un ulteriore criterio di risoluzione relativamente a quei conflitti che si situano ad un livello più basso (comunque non a livello generale). Il provvedimento di legge dispone, infatti, che le procedure di concertazione regolamentino anche le modalità di raffreddamento dei conflitti eventualmente insorti nell'ambito delle rispettive amministrazioni, sempre in sede di applicazione delle disposizioni contenute nei decreti del Presidente della Repubblica che recepiscono i provvedimenti concertati. Si tratta ovviamente di conflitti scaturenti da contrasti interpretativi non di rilevanza generale, ma legati all'attuazione delle disposizioni concertate da parte delle singole amministrazioni, con riflessi sostanzialmente interni.

## **5. Il sistema delle assenze autorizzate(44)**

### ***a. Le licenze, i permessi e i riposi***

Tra le materie oggetto di concertazione particolare rilievo assumono, per gli aspetti relativi al trattamento giuridico, quelle connesse con i periodi di assenza autorizzati: le licenze, l'aspettativa per motivi privati e per infermità, i permessi brevi per esigenze personali(45). Nei provvedimenti di concertazione, inoltre, è disciplinato anche l'istituto del riposo settimanale(46). La normativa sulle licenze sino all'attuazione della concertazione, il cui primo provvedimento è stato recepito dal d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, era contenuta esclusivamente in atti amministrativi generali, atti sostanzialmente interni all'ordinamento militare(47), e nel Regolamento di disciplina militare, il quale - all'art. 46 - sancisce che le licenze vengono concesse dalla competente autorità gerarchica,

che i militari in licenza devono osservare le apposite norme (in caso contrario commetterebbero grave mancanza disciplinare) e che ad essi può essere ordinato di rientrare in servizio ove particolari esigenze lo richiedano. Il d.P.R. n. 395/1995, distingue tra licenza ordinaria e licenza straordinaria.

Al militare spetta, per ogni anno di servizio, un periodo di licenza ordinaria retribuito di diversa durata, in relazione all'anzianità di servizio acquisita e all'eventuale distribuzione dell'orario settimanale di lavoro su cinque giorni. In particolare la durata della licenza ordinaria, distinta rispettivamente in base alla distribuzione dell'orario settimanale in sei giorni o cinque giorni, è la seguente: - personale con meno di quindici anni di servizio: trentadue giorni o ventotto giorni; - personale con più di quindici anni di servizio e meno di venticinque: trentasette giorni o trentadue giorni; - personale con più di quarantacinque anni di servizio: quarantacinque giorni o trentanove giorni. Nei giorni di licenza ordinaria sono inclusi anche i due giorni previsti dall'art. 1, comma 1, lett. a), l. 23 dicembre 1977, n. 937, la quale stabilisce anche l'attribuzione di ulteriori quattro giornate di riposo da fruire nel corso dell'anno solare a richiesta degli interessati e tenendo conto delle esigenze di servizio. La licenza ordinaria è un diritto irrinunciabile e non è monetizzabile(48), con l'eccezione dei periodi di licenza ordinaria spettanti non potuti fruire, per documentate esigenze di servizio, all'atto della cessazione dal servizio, o per decesso dell'interessato o per sua cessazione dal servizio per infermità; solo in questi casi si procede al pagamento sostitutivo(49).

Inoltre, nell'anno di immissione e di cessazione dal servizio la durata della licenza è determinata in proporzione ai dodicesimi di servizio prestato, considerando la frazione di mese superiore a quindici giorni come mese intero a tutti gli effetti(50). È possibile anche fruire la licenza ordinaria, in tutto o in parte, entro un determinato periodo di tempo oltre l'anno solare considerato, qualora particolari circostanze ne abbiano impedito la fruizione, quali: - le indifferibili esigenze di servizio, per le quali la licenza dovrà comunque essere fruita entro l'anno successivo(51); - le motivate esigenze di carattere personale, che devono essere sempre compatibili con le esigenze di servizio, per le quali il militare dovrà fruire dei residui periodi spettanti entro il primo semestre dell'anno successivo a quello di riferimento(52). Le infermità insorte durante il periodo di licenza, purché superiori a tre giorni e che siano adeguatamente e debitamente documentate e che l'Amministrazione sia posta in condizione di accertare a seguito di tempestiva informazione, interrompono il godimento della licenza ordinaria(53), così come gli eventuali periodi di assenza per infermità non pregiudicano, anche se gli stessi si protraggano per l'intero anno solare, il diritto alla licenza ordinaria(54). Per quel che riguarda la licenza straordinaria l'art. 48, d.P.R. n. 395/1995, per un verso, estende ai militari la normativa di cui all'art. 3, l. 24 dicembre 1993, n. 537, così come interpretato, modificato ed integrato dalla l. 23 dicembre 1994, n. 724, per altro verso stabilisce la durata della licenza per trasferimento e sopprime l'istituto della licenza breve. Il sistema delle licenze straordinarie, in parte disciplinato anche da ulteriori disposizioni legislative, può, quindi, essere classificato nel seguente modo, distinguendo i casi di licenza straordinaria comprese nel tetto massimo di quarantacinque giorni da quelli non compresi nel predetto tetto massimo.

In particolare rientrano nella prima ipotesi le licenze straordinarie per: - gravi motivi, per un massimo di quarantacinque giorni; - matrimonio del militare, per il quale sono previsti quindici giorni; - convalescenza per infermità temporanea, per un massimo di quarantacinque giorni; - esami, per un massimo di trenta giorni se si tratta di esami militari o per un massimo di quindici giorni se si tratta di esami di Stato; - cure termali, sino a quindici giorni; - aggiornamento scientifico degli ufficiali medici, sino ad otto giorni. - lavoratore padre o lavoratrice madre, ai sensi dell'art. 32, d. lg. 26 marzo 2001, n. 151, recante il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità(55); - concorsi banditi da una pubblica amministrazione per l'accesso alle rispettive cariche. Rientrano nelle ipotesi di licenza straordinaria non comprese nel tetto massimo di quarantacinque giorni, quelle per: - radiazioni ionizzanti; -

trasferimento(56); - frequenza di corsi di scuola di specializzazione, relativamente agli ufficiali medici; - soccorso a popolazioni colpite da calamità naturali; - adozione o affidamento preadottivo; - malattia del figlio; - gravidanza; La durata della licenza speciale di trasferimento differisce a secondo che si tratti di trasferimento in territorio nazionale o di trasferimento per servizio all'estero o per rientro dal servizio all'estero e il personale interessato sia ammogliato o con famiglia a carico o con almeno dieci anni di servizio o, invece, sia senza famiglia a carico o con meno di dieci anni di servizio.

Non si distingue più, invece, tra personale accasermato o meno, quando le esigenze di trasloco e di riorganizzazione familiare riguardino comunque anche il primo(57). I giorni di licenza sono rispettivamente, per il territorio nazionale, venti o dieci, per l'estero, trenta o venti; - campagna elettorale, concessa ai sensi dell'art. 6, 3° comma, l. n. 382/1978; - esercizio del mandato elettorale, quando non subentri l'aspettativa, in base ai casi contemplati dall'art. 2, l. 12 dicembre 1966, n. 1078, recante la posizione e il trattamento dei dipendenti dello Stato eletti a cariche elettive presso enti autonomi territoriali, e dall'art. 79, d. lg. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; - frequenza dei corsi di dottorato di ricerca e per borse di studio universitarie; - donazioni di organi, ivi compresa quella di midollo osseo. Il militare può fruire anche di permessi brevi, con facoltà di assentarsi per brevi periodi durante l'orario di lavoro, concessi discrezionalmente dall'autorità militare competente, con l'obbligo di recupero degli eventuali periodi di permesso concessi(58).

#### ***b. L'aspettativa (59)***

L'aspettativa, che è una posizione di stato propria del personale in servizio permanente, è un istituto generale che sancisce la sospensione del rapporto sinallagmatico tra il personale militare e l'amministrazione interessata e comporta la mancata prestazione dell'attività di servizio da parte del personale e l'eventuale mancata controprestazione economica (o anche una parziale controprestazione economica) da parte dell'amministrazione a seconda delle diverse cause che danno luogo all'aspettativa. In particolare l'aspettativa può intervenire per i seguenti motivi: - prigionia di guerra, o altre cause di limitazione della libertà personale nel corso di operazioni di carattere umanitario, o di polizia internazionale, o di conflitti armati assimilabili allo stato di guerra, ancorché non formalmente dichiarato( 60). L'aspettativa per prigionia di guerra è disposta di diritto(61), decorre dalla data di cattura(62) e non è soggetta a limiti temporali(63).

Al militare in aspettativa per prigionia di guerra compete il trattamento economico previsto per il pari grado in attività di servizio(64); - riduzione dei quadri. L'aspettativa per riduzione dei quadri è un istituto speciale previsto soltanto per gli ufficiali ed è collegato al sistema di avanzamento(65). In un sistema di avanzamento a numero chiuso e con un numero di promozioni annuali prestabilito dalla legge la necessaria vacanza organica deve essere indotta anche con strumenti di intervento autoritativo, come l'aspettativa per riduzione dei quadri, quindi con il collocamento in soprannumero degli ufficiali con il grado per il quale devono essere operate le promozioni. Per il trattamento economico del personale in aspettativa per riduzione dei quadri sono previste apposite norme(66); - cariche elettive politiche e amministrative. Questo gruppo di ipotesi riguardanti l'aspettativa può distinguersi a seconda che l'aspettativa sia disposta d'ufficio o a richiesta dell'interessato. In particolare l'elezione al Parlamento nazionale, al Parlamento europeo e nei Consigli regionali determina il collocamento in aspettativa retribuita all'atto della proclamazione degli eletti(67). Sono, invece, collocati in aspettativa retribuita - a loro richiesta - coloro che sono eletti presidenti di giunta provinciale, assessori provinciali di provincia con più di 700.000 abitanti, sindaci di capoluogo di provincia o di comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, assessori di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, presidenti di enti e di aziende con amministrazione autonoma di enti autonomi territoriali con più di 1.000 dipendenti(68).

Coloro che, infine, sono eletti come amministratori locali, al di fuori delle ipotesi sopra contemplate, possono essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita(69); - infermità temporanea(70). In questa materia l'art. 49, d.P.R. n. 395/1995, estende al personale militare la relativa disciplina legislativa di cui alla l. 24 dicembre 1993, n. 537, e dalla l. 23 dicembre 1994, n. 724, oltre a richiamare la specifica normativa di stato giuridico, per gli aspetti non disciplinati dai due predetti provvedimenti di legge. L'aspettativa per infermità è disposta a domanda o d'autorità e al militare possono essere concessi, ad istanza dell'interessato, i periodi di licenza spettante non ancora fruiti(71). Non è computato, ai fini del compimento del periodo massimo di aspettativa per infermità, il periodo di ricovero in luoghi di cura a seguito di ferite o di lesioni riportate a causa di servizio(72). Inoltre, sempre ai fini di cui sopra, non sono computati i periodi di assenza, sino a completa guarigione, dovuti a ferite o lesioni traumatiche riportate in servizio che non comportino inidoneità assoluta(73). Il militare che abbia superato i due anni di aspettativa per infermità e sia ancora riconosciuto non idoneo al servizio militare viene collocato in congedo. Durante l'aspettativa per infermità il trattamento economico varia a seconda che la stessa infermità si dovuta o meno a causa di servizio, spetti cioè lo stesso trattamento economico goduto dai pari grado in attività di servizio(74), o quello previsto dall'art. 26, l. 5 maggio 1976, n. 187(75); - motivi privati.

L'aspettativa per motivi privati è disposta a domanda dell'interessato e secondo valutazione discrezionale dell'amministrazione che deve tener conto delle esigenze di servizio(76).

L'aspettativa per motivi privati non può eccedere il periodo continuativo di un anno e l'interessato non può esservi ricollocato se non siano trascorsi almeno due anni dal rientro in servizio(77).

Questo tipo di aspettativa non comporta alcun trattamento economico( 78). L'aspettativa non può superare i due anni in un quinquennio e termina con il cessare della causa che l'ha determinata(79).

È disposta con decreto o determinazione ministeriale o determinazione dei rispettivi comandanti generali, a seconda delle categorie di militari, qualora comporti un diverso trattamento economico(80), mentre è disposta dal comandante di corpo, quando non viene ridotto o sospeso il trattamento economico(81).

---

(1) - Cfr.: art. 19, l. n. 382/1978.

(2) - Cfr.: art. 20, 1° comma, l. n. 382/1978.

(3) - Cfr.: art. 20, 2° comma, l. n. 382/1978.

(4) - Cfr.: art. 2, d.P.R. n. 691/1979.

(5) - Cfr.: art. 3, d.P.R. n. 691/1979.

(6) - Cfr.: art. 7, d.P.R. n. 691/1979.

(7) - Cfr.: art. 8, 1° comma, d.P.R. n. 691/1979.

(8) - Cfr.: art. 9, d.P.R. n. 691/1979.

(9) - Cfr.: art. 10, d.P.R. n. 691/1979.

(10) - Cfr.: art. 11, d.P.R. n. 691/1979.

(11) - In particolare l'art. 12, d.P.R. n. 691/1979 fa riferimento ai seguenti divieti: formulare pareri, proposte e richieste che esulino dalle materie indicate dalla legge; rilasciare comunicati e dichiarazioni o aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi a ciò deputati; avere rapporti di qualsiasi genere con organismi estranei alle Forze armate, al di fuori di quelli previsti dalle norme vigenti; svolgere attività che sono devolute alla competenza collegiale degli organi di rappresentanza; promuovere e raccogliere sottoscrizioni ai fini dell'esercizio della rappresentanza militare; assumere iniziative che possano pregiudicare l'assoluta estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche.

(12) - Cfr.: art. 14, 1° comma, d.P.R. n. 691/1979.

(13) - Sui comitati di presidenza vedi artt. 6 e 10 RIRM.

(14) - Cfr.: art. 18, 5° comma, l. n. 382/1978.

- (15) - Perplessità ha suscitato questo sistema di rappresentanza per gradi successivi, poiché non sembrerebbe del tutto idoneo a realizzare una piena rappresentanza. Sul punto: E. BOURSIER NIUTTA (1999), “I diritti costituzionali dei militari e le loro limitazioni”, 102.
- (16) - Cfr.: art. 23, 3° e 4° comma, d.P.R. n. 691/1979 e artt. 30 e 31 RIRM. Vedi, inoltre, le norme sulle audizioni di cui all’art. 27 RIRM.
- (17) - Cfr.: art. 36, d.P.R. n. 691/1979.
- (18) - Cfr.: art. 37, d.P.R. n. 691/1979. Vedi anche artt.25 e 26 RIRM.
- (19) - Vedi: art. 2, comma 3, d.m. n. 521/1998.
- (20) - Vedi: art. 2, comma 4, d.m. n. 521/1998.
- (21) - Vedi: art. 3 (contribuzioni); art. 5 (organi di vigilanza e controllo); art. 6 (organi amministrativi); art. 10 (gestione diretta); art. 11 (rendicontazione).
- (22) - Sulla mancanza di idoneità a disciplinare alcunché da parte della disposizione contenuta nell’art. 8, comma 3: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), Elementi di diritto disciplinare militare, 76.
- (23) - Che ai sensi dell’art. 2 ricomprende i capi di stato maggiore della Difesa e di Forza armata, il Segretario generale della Difesa ed il comandante generale dell’Arma dei Carabinieri.
- (24) - Per maggiori approfondimenti sulla protezione sociale militare sia consentito rinviare a: F. BASSETTA (2001), “Protezione sociale militare”, 273.
- (25) - Vedi: art. 1, comma 1, d.m. n. 521/1998.
- (26) - Le disposizioni in argomento stabiliscono la competenza dell’organo centrale di rappresentanza riguardo la formulazione di pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari, con esclusione delle materie concernenti l’ordinamento, l’addestramento, le operazioni, il settore logistico- operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l’impiego del personale. Inoltre, gli organi di rappresentanza hanno la funzione di prospettare le istanze collettive relative ai seguenti campi di interesse: conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell’attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare; provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio; attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari; organizzazione delle sale convegno e delle mense; condizioni igienico-sanitarie; alloggi.
- (27) - Vedi: art. 7, d. lgs. n. 129/2000, che ha aggiunto l’art. 8-bis (consultazione delle rappresentanze del personale), al d. lgs. n. 195/1995.
- (28) - Competenti comandi generali o Stato maggiore della difesa.
- (29) - È evidente che questa procedura, non modificata dal d. lgs. n. 129/2000, presuppone che le sezioni Cocer non abbiano concordato lo schema di provvedimento, così come previsto dai commi 5 e 7, dell’art. 7, d. lgs. n. 195/1995, sostituiti dai commi 3 e 4, dell’art. 5, d. lgs. n. 129/2000.
- (30) - Istituito presso il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, ai sensi dell’art. 10 della legge 30 dicembre 1991, n. 412.
- (31) - Il predetto Nucleo valuta il contenuto degli schemi di provvedimento, accertando l’esatto ammontare degli oneri finanziari diretti e indiretti derivanti dall’applicazione di tutte le misure ivi previste, con riferimento all’arco temporale considerato, e si pronuncia entro quindici giorni dalla richiesta.
- (32) - Per maggiori approfondimenti sulla concertazione in ambito militare, sia consentito rinviare a: F. BASSETTA (2001), “La concertazione per comparti”, 261.
- (33) - Nella presente esposizione si prescinde dagli aspetti relativi ai procedimenti di contrattazione, propri delle Forze di polizia ad ordinamento civile, disciplinati dagli stessi provvedimenti legislativi che recano la normativa in tema di concertazione.
- (34) - L’art. 2, l. n. 216/1992, al comma 4, riporta il seguente elenco di materie: organizzazione del lavoro, degli uffici e delle strutture, ivi compresa la durata dell’orario di lavoro ordinario; le procedure per la costituzione, la modificazione di stato giuridico e l’estinzione del rapporto di

pubblico impiego, ivi compreso il trattamento di fine servizio; mobilità ed impiego del personale; sanzioni disciplinari e relativo procedimento; determinazione delle dotazioni organiche; modi di conferimento della titolarità degli uffici e dei comandi; esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali del personale; trattamento accessorio per servizi prestati all'estero.

(35) - Nella versione originaria le materie oggetto di concertazione erano le seguenti: trattamento economico fondamentale ed accessorio; durata massima dell'orario di lavoro settimanale; licenze; aspettativa per motivi privati e per infermità; permessi brevi per esigenze personali; trattamento economico di missione e di trasferimento; criteri di massima per l'aggiornamento professionale ai fini del servizio di polizia (esclusivamente per le Forze di polizia ad ordinamento militare); criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli enti di assistenza del personale. Successivamente, il predetto elenco è stato integrato con nuove materie oggetto di concertazione: il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'art. 26, comma 20, l. 23 dicembre 1998, n. 448; l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'art. 9 d. lg. 19 giugno 1999, n. 229.

(36) - La finalità espressa nell'art. 18, l. n. 266/1999 è stata quella di adeguare il sistema introdotto dal d. lgs. n. 195/1995, ai principi desumibili dalle disposizioni di riforma della pubblica amministrazione successivamente intervenute. Tra i provvedimenti di riforma è doveroso citare i decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80, e 29 ottobre 1998, n. 387, che hanno completamente sconvolto l'assetto del pubblico impiego civile, privatizzando sostanzialmente il rapporto di lavoro dei dipendenti civili delle pubbliche amministrazioni.

(37) - Il d. lgs. 129/2000 ha introdotto le seguenti nuove materie: il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'art. 26, comma 20, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; il trattamento economico riguardante il lavoro straordinario; l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229.

(38) - L'art. 7, comma 12, d. lgs. n. 195/1995, dispone che la disciplina del rapporto di impiego del personale militare, così come concertata ed emanata con i decreti del Presidente della Repubblica, ha durata quadriennale per gli aspetti normativi e biennale per quelli retributivi, a decorrere dai termini di scadenza previsti dai precedenti decreti, e conserva efficacia fino all'entrata in vigore dei decreti successivi.

(39) - La concertazione, per quanto attiene le Forze di polizia ad ordinamento militare, avviene fra i Ministri della funzione pubblica, dell'interno, del tesoro, della difesa, delle finanze, di giustizia, delle risorse agricole, alimentari e forestali (o i Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati) ed alla stessa partecipano, nell'ambito delle delegazioni dei Ministri della difesa e delle finanze, i corrispondenti comandanti generali o loro delegati ed i rappresentanti delle rispettive sezioni Cocer. Per quanto riguarda le Forze armate, la concertazione avviene fra i Ministri della funzione pubblica, del tesoro e della difesa (o i Sottosegretari rispettivamente delegati) ed alla stessa partecipano, nell'ambito della delegazione del Ministro della difesa, il Capo di Stato maggiore della difesa o suoi delegati ed i rappresentanti delle rispettive sezioni Cocer.

(40) - La posizione di Presidente della delegazione di parte pubblica, assunta dal Ministro della funzione pubblica, scaturisce logicamente dall'attuale sistema di disciplina del pubblico impiego, così come si è venuto strutturando con la legge 29 marzo 1983, n. 93, che ha attribuito al Ministro della funzione pubblica specifiche competenze, in materia - tra l'altro - di: attività di indirizzo e di coordinamento generale del pubblico impiego; attività istruttorie e preparatorie delle trattative con le organizzazioni sindacali, la stipulazione degli accordi per i vari comparti del pubblico impiego ed il controllo sulla loro attuazione; coordinamento delle iniziative riguardanti la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti e la definizione degli indirizzi e delle direttive per i conseguenti adempimenti amministrativi; adempimenti per il concerto dei singoli Ministri in ordine ai disegni di legge ed agli altri provvedimenti concernenti il personale.

- (41) - Gli schemi di provvedimento, ai sensi dell'art. 7, comma 10, d. lgs. n. 195/1995, sono corredati da appositi prospetti contenenti l'individuazione del personale interessato, i costi unitari e gli oneri riflessi del trattamento economico, nonché la quantificazione complessiva della spesa diretta, ed indiretta, con l'indicazione della copertura finanziaria complessiva per l'intero periodo di validità dei predetti atti, prevedendo, altresì, la possibilità di prorogarne l'efficacia temporale, ovvero di sospenderne l'esecuzione parziale, o totale, in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa. schema, sempre per il tramite dei competenti comandi generali o dello Stato maggiore della difesa.
- (42) - Ai sensi dell'art. 7, comma 11, d. lgs. n. 195/1995 si prescinde anche dal parere del Consiglio di Stato.
- (43) - È bene rammentare che, ai sensi dell'art. 7, comma 10, d. lgs. n. 195/1995, gli schemi di provvedimento non possono mai comportare, direttamente o indirettamente, anche a carico di esercizi successivi, impegni di spesa eccedenti rispetto a quanto stabilito nel documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento, nella legge finanziaria e nel provvedimento collegato, nonché del bilancio. Inoltre, non possono mai essere previsti oneri aggiuntivi, diretti o indiretti, oltre il periodo di validità dei decreti del Presidente della Repubblica che recepiscono i provvedimenti concertati.
- (44) - Sulle assenze dal servizio, in generale, vedi: G. B. DURANTE - D. BELLUCCI (2001), Le assenze dal servizio nel comparto sicurezza., 431.
- (45) - Cfr.: artt. 4, comma 1, lett. d), e), ed f ), e 5, comma 1, lett. d), e) ed f ), d. lg. n. 195/1995.
- (46) - Cfr.: art. 46, d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395. La norma stabilisce che sono considerati giorni festivi esclusivamente le domeniche e gli altri giorni riconosciuti come tali dallo Stato a tutti gli effetti civili, nonché la ricorrenza del Santo Patrono del comune sede di servizio, se ricadente in giornata feriale. La norma estende anche le disposizioni di cui alle leggi 22 novembre 1988, n. 516 e 8 marzo 1989, n. 101, agli appartenenti alle chiese cristiane avventiste ed alla religione ebraica.
- (47) - Le licenze erano classificate in ordinarie, straordinarie, speciali e brevi.
- (48) - Cfr.: art. 47, comma 7, d.P.R. n. 395/1995.
- (49) - Cfr.: art. 55, commi 1 e 2, d.P.R. n. 254/1999.
- (50) - Cfr.: art. 47, comma 6, d.P.R. n. 395/1995.
- (51) - Cfr.: art. 47, comma 8, d.P.R. n. 395/1995.
- (52) - Cfr.: art. 47, comma 9, d.P.R. n. 395/1995.
- (53) - Cfr.: art. 47, comma 11, d.P.R. n. 395/1995.
- (54) - Cfr.: art. 47, comma 10, d.P.R. n. 395/1995.
- (55) - Si tratta dell'istituto del "congedo parentale". L'art. 58, d.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, prevede che il personale, con figli minori di tre anni, che intende avvalersi del congedo parentale, può chiedere di fruire di un periodo di licenza straordinaria nella misura complessiva di 45 giorni, anche frazionati, nell'arco dei primi tre anni di vita del bambino e, comunque, entro il limite massimo dei 45 giorni di licenza straordinaria fruibile nell'anno di riferimento.
- (56) - Cfr.: art. 48, comma 2, d.P.R. n. 395/1995.
- (57) - Cfr.: art. 56, comma 4, d.P.R. n. 254/1999.
- (58) - Cfr.: art. 50, d.P.R. n. 395/1995.
- (59) - Per alcuni principi generali sull'aspettativa, vedi: F. BREGLIA (1954), Lo stato degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, 51.
- (60) - Cfr.: art. 21, comma 1, lett. a), l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 15, 1° comma, lett. a), l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 1, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 1, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanziari).
- (61) - Cfr.: art. 21, comma 2, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 15, 2° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 1, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 1, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanziari).
- (62) - Cfr.: art. 23, 1° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 15, 5° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 6, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 6, l. n.

53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(63) - Cfr.: art. 22, 1° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 16, 1° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 2, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 2, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(64) - Cfr.: art. 8, comma 7, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri). (65) - Cfr.: art. 21, comma 1, lett. d), l. n. 113/1954.

(66) - Cfr.: art. 7, 3° comma, e 8, l. n. 804/1973.

(67) - Cfr.: art. 68, d. lg. 30 marzo 2001, n. 165.

(68) - Cfr.: artt. 1 e 3, l. 12 dicembre 1966, n. 1078.

(69) - Cfr.: art. 81, d. lg. 18 agosto 2000, n. 267. In questo caso le indennità, i rimborsi spese, le indennità di missione e gli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi sono disciplinati dagli artt. 82, 84 e 86, d. lg. n. 267/2000.

(70) - Cfr.: art. 21, comma 1, lett. b), l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 15, 1° comma, lett. b) e c), l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 1, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 1, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(71) - Cfr.: art. 21, comma 3, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 15, 3° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 2, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 3, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(72) - Cfr.: art. 49, comma 2, d.P.R. n. 395/1995.

(73) - Cfr.: art. 49, comma 3, d.P.R. n. 395/1995.

(74) - Cfr.: art. 25, comma 6, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 7, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri). Vedi, inoltre, l'art. 68, 6° comma, d.P.R. n. 3/1957, richiamato dall'art. 40-bis, l. n. 537/1993. (75) - Cfr.: art. 25, comma 4, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 8, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri). Vedi, inoltre, l'art. 68, 4°

comma, d.P.R. n. 3/1957, richiamato dall'art. 40-bis, l. n. 537/1993. (76) - Cfr.: art. 21, comma 4, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 15, 4° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 5, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 4, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(77) - Cfr.: art. 22, 3° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 16, 3° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 5, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 5, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(78) - Cfr.: art. 18, 1° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 5, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 12, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(79) - Cfr.: art. 22, 1° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 16, 1° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 2, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 2, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(80) - Cfr.: art. 27, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 15, 5° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 25, comma 7, d. lg. n. 196/1995 (volontari di truppa); art. 8, comma 6, l. n. 53/1989 (appuntati e carabinieri o finanzieri).

(81) - Cfr.: art. 56, comma 6, d.P.R. n. 254/1999.

## CAPITOLO XVIII IL SISTEMA SANZIONATORIO DISCIPLINARE

**SOMMARIO:** 1. La disciplina militare di corpo. - 2. Le sanzioni disciplinari di corpo. - 3. Il procedimento disciplinare di corpo. - 4. La disciplina militare di stato giuridico. - 5. Le sanzioni disciplinari di stato. - 6. Il procedimento disciplinare di stato. - 7. Rapporti tra procedimenti penale e disciplinare. - 8. L'esame del giudicato penale.

## 1. La disciplina militare di corpo(1)

La disciplina militare è l'insieme di regole e di prescrizioni che sono stabilite per l'organizzazione e il funzionamento dell'ordinamento militare nel suo complesso. Il naturale destinatario delle regole della disciplina militare è colui al quale viene attribuito il tipico status di militare. Il complesso di norme che costituisce la disciplina militare trae la sue origine da fatti e atti fonte che, sino alla definitiva giuridicizzazione operata dalla l. n. 382/1978, trovavano nella tradizione, con i suoi contenuti etici, e nell'autorità dei superiori gerarchici le principali basi di legittimazione.

Quest'ultima caratteristica della disciplina militare non si è del tutto persa, ma è stata sostanzialmente formalizzata nella legge di principio e nel vigente Regolamento di disciplina militare. L'idea della disciplina militare come etica formalizzata è ancora molto sentita, e non solo nel ristretto ambito dell'ordinamento militare, tant'è che ancora recentemente si intende (e non sempre a torto) la disciplina militare come regola di vita dell'appartenente alle Forze armate(2). In effetti, nonostante la disciplina militare sia ormai un complesso di regole giuridiche esattamente codificate nel relativo Regolamento, in questo contesto, efficacia produttiva di prescrizioni e di doveri hanno ancora due tipici strumenti di veicolazione della volontà del superiore gerarchico: l'ordine e la consegna.

Non a caso, l'art. 57 R.D.M. tra le fonti disciplinari, cioè tra gli atti che possono attivare in capo al militare precisi doveri attinenti al servizio e alla disciplina, annovera gli ordini e l'inosservanza dei doveri, "conseguenti all'emanazione di un ordine", e questa costituisce infrazione disciplinare che può essere punita con le sanzioni previste dallo stesso Regolamento(3). La disciplina militare, storicamente, nasce all'interno dei corpi militari, sia come regola di vita del militare stesso sia come insieme di istruzioni tecniche che dovevano essere osservate in merito all'uso delle armi (individuali e di reparto), ai procedimenti tattici delle varie armi (il saper combattere a piedi o a cavallo, il saper utilizzare le artiglierie, ed altro ancora), alle eventuali specializzazioni di carattere tecnico, logistico o amministrativo (relative cioè alle varie tipiche figure militari dell'intendente, del commissario, del furiere, ed altro ancora). In questo contesto, la codificazione delle regole della disciplina militare avveniva nei ristretti ambiti di ciascuna importante articolazione delle Forze armate, per cui si avevano regolamenti di disciplina della fanteria, della cavalleria e così via.

La separazione tra regole di comportamento e istruzioni tecniche comporterà la graduale unificazione dei regolamenti di disciplina, prima emanati per singole Forze armate (esercito e marina) e, successivamente, adottati per tutte le Forze armate, come il Regolamento del 1964. Questa lenta evoluzione normativa e il significato originario della disciplina militare costituisce ancor oggi la ragione del perché l'ambito tradizionale di questo settore dell'ordinamento militare viene ancora denominato disciplina militare di corpo, per la cui osservanza sono, appunto, apprestate le sanzioni disciplinari di corpo. Con la locuzione "disciplina militare di corpo" intendiamo in sostanza un ambito normativo oggettivo e peculiare che presenta caratteristiche peculiari e rappresenta il *proprium* delle regole del servizio e del comportamento del militare. Si usa distinguere anche tra disciplina militare di corpo e disciplina militare di stato che non sono due distinti settori prescrittivi, quasi a sottolineare la compresenza di due sfere disciplinari concentriche, entrambi applicabili al militare. Con queste due espressioni si vuole piuttosto distinguere le conseguenze sanzionatorie che derivano dall'inosservanza delle regole della disciplina militare, la cui gravità rappresenta il criterio per l'applicazione delle une piuttosto che delle altre.

Invero, l'aspetto sanzionatorio della disciplina militare è stato da sempre ritenuto predominante sia nella riflessione degli studiosi, sia nella pratica attuazione delle relative regole, dimenticando spesso che il momento precettivo, per la sua finalità di orientamento delle condotte, assume analoga importanza, soprattutto se rivolto ad un militare che è innanzitutto un cittadino della Repubblica e al quale si chiede consapevole partecipazione alle stesse regole della disciplina militare. Non si può,

però, condannare acriticamente questo punto di vista, in ragione del fatto che le sanzioni disciplinari di corpo hanno suscitato, e per alcuni aspetti ancor oggi suscitano, numerose perplessità in ordine al rispetto dei principi costituzionali, alla loro reale finalità di autotutela amministrativa, alla loro attuale efficacia dissuasiva e, in senso molto lato, rieducativa (scopi da sempre presenti nell'esplicazione della disciplina militare) e, infine, alla loro concreta applicabilità per uno strumento militare completamente professionale. In effetti, il paradosso è che si è pensato di "laicizzare" il più possibile le regole della disciplina militare, abbandonando parzialmente il loro tradizionale fondamento etico-disciplinare, incarnato dalla virtù dell'onore militare, per stabilire categoricamente che "l'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare" e null'altro(4).

Le sanzioni disciplinari, invece, dopo una parziale opera di epurazione che ha visto l'eliminazione delle camere di punizione, semplici e di rigore, sono rimaste quelle tradizionali, alcune delle quali privano della libera uscita il militare o lo obbligano a permanere in appositi locali della caserma o nei rispettivi alloggi. Se consideriamo come l'istituto della libera uscita sia ormai applicabile ad un numero sempre più ristretto di militari e quanto sia complicato applicare sanzioni che comportano obblighi di servizio puramente afflittivi, ma da remunerare congruamente, si intuisce quanto sia necessario ripensare anche il sistema sanzionatorio. La "laicizzazione" e la "giuridicizzazione" della disciplina militare di corpo hanno comportato anche un diverso e più limitato ambito di applicazione della stessa regolamentazione disciplinare. La legge di principio, infatti, ha disposto che il Regolamento di disciplina militare deve prevedere la sua applicazione solo in determinate circostanze, tutte connaturate ad oggettive esigenze di funzionalità e coesione interna dell'organizzazione militare. Svolgere attività di servizio o qualificarsi come militare in relazione a compiti di servizio sono situazioni di fatto che connettono direttamente la disciplina militare con i compiti istituzionali di ciascuna Forza armata o Corpo armato.

La rilevanza della disciplina militare, quindi, è correlata proprio ed innanzitutto ad un principio funzionale, cioè alla funzione pubblica militare che si estrinseca attraverso l'esplicazione dei compiti istituzionali attribuiti ai corpi militari dello Stato, non solo quelli dettati dalla l. n. 331/2000, ma tutti quelli attribuiti anche da altre leggi al personale avente lo status militare (si pensi ai compiti di istituto dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza). Anche i doveri della disciplina, inerenti al giuramento prestato, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari, incondizionatamente applicabili in base all'art. 5, 4° comma, l. n. 382/1978, sono tutti connaturati al principio funzionale dell'assolvimento dei compiti istituzionali. D'altra parte l'esigenza della coesione interna delle Forze armate, valore costituzionalmente garantito, proprio perché connaturato alla difesa della Patria, traspare dalla necessità che il Regolamento di disciplina militare si applichi anche quando il militare sia semplicemente in uniforme o all'interno dei luoghi militari o comunque destinati al servizio. Così come i doveri attinenti al grado rivestito, incondizionatamente rilevanti come i precedenti relativi al giuramento e alla riservatezza, sono connaturati alla costante salvaguardia del rapporto gerarchico e della efficienza organizzativa dell'istituzione militare. La disciplina militare di corpo, quindi, si oggettivizza, si limita ad una sfera prettamente giuridica e si rende meno pervasiva, prevedendo la sua applicazione soltanto in relazione a situazioni obiettive facilmente riscontrabili e connaturate a principi espressi dallo stesso ordinamento giuridico statale. Nel contempo l'infrazione disciplinare, pur nella sua atipicità, non è più mancanza morale o deontologica, ma peculiare illecito giuridico cui consegue una reazione tipicamente giuridica.

L'infrazione disciplinare è inosservanza dei doveri attinenti al servizio o alla disciplina e, come tale, la sua sussistenza è direttamente connessa con un preciso dovere di servizio o disciplinare ricavabile dalle fonti disciplinari elencate dall'art. 57 R.D.M. La ricostruzione del particolare dovere violato non è arbitraria enunciazione della volontà del superiore gerarchico, ma interpretazione di norme

giuridiche che deve comunque trovare una precisa indicazione nei doveri contemplati dal Regolamento di disciplina militare. I doveri contemplati dai regolamenti militari o conseguenti all'emanazione di un ordine non possono avere autonomo fondamento, ma devono trovare un aggancio sistematico nei doveri espressamente sanciti dal Regolamento di disciplina militare, per poter applicare in caso di loro inosservanza una sanzione stabilita dallo stesso Regolamento. L'infrazione disciplinare, quindi, è una precisa violazione dei doveri connessi con il rapporto di servizio e disciplinare, il quale rappresenta anche il contenuto del rapporto di impiego dei militari in servizio permanente.

## **2. Le sanzioni disciplinari di corpo(5)**

Le sanzioni disciplinari di corpo sono espressamente e tassativamente stabilite dalla legge, in ossequio al principio di legalità, inderogabile nel campo del diritto sanzionatorio. L'art. 14, l. n. 382/1978, elenca esclusivamente quattro sanzioni disciplinari di corpo: il richiamo, il rimprovero, la consegna e la consegna di rigore(6). Il richiamo è verbale e consiste in un ammonimento con cui vengono punite lievi mancanze od omissioni causate da negligenza, può essere inflitto da qualunque superiore, non dà luogo a trascrizione sul fascicolo personale dell'interessato e non comporta particolari forme di comunicazione scritta o pubblicazione(7). Il rimprovero è scritto e consiste in una dichiarazione di biasimo con cui vengono punite le lievi trasgressioni alle norme del servizio e della disciplina o la recidività nelle mancanze per le quali può essere inflitto il richiamo. Il rimprovero può essere inflitto dall'autorità militare di livello gerarchico almeno corrispondente a comandante di reparto, è comunicato per iscritto al manchevole ed è trascritto nella documentazione personale(8).

La consegna consiste nella privazione della libera uscita per un massimo di sette giorni consecutivi, consegua all'inosservanza dei doveri, alla recidività nelle mancanze e alle più gravi trasgressioni alle norme del servizio e della disciplina. Questa sanzione comporta la comunicazione per iscritto all'interessato e la trascrizione nel suo fascicolo personale(9). Più complessa è la normativa, sostanziale e procedimentale, concernente la consegna di rigore, la cui applicazione suscita perplessità di ordine costituzionale che vanno sommariamente esaminate. Le sanzioni disciplinari di corpo, in effetti, hanno subito una lenta evoluzione, perdendo nel tempo i più rigorosi connotati afflittivi, e sostanzialmente detentivi, e privilegiando momenti di reazione giuridico-formale o di semplice riprovevolezza. Dalla materiale "sottoposizione" alla sanzione disciplinare, il cammino si è indirizzato verso forme che, sempre più meno intensamente, coinvolgono il militare come persona fisica. Senza voler ripercorrere le tappe della vicenda disciplinare militare, segnate soprattutto dal regolamento del 1929, da quello del 1964 e, infine, da quello del 1986, in sostanza dalla "fortezza" e dagli "arresti", passando per le camere di punizione (semplice e di rigore) sino alla consegna e alla consegna di rigore, dobbiamo soffermarci, come già detto, su quest'ultimo istituto che ancora esprime un residuo contenuto afflittivo para-detentivo(10). La consegna di rigore comporta il vincolo di rimanere in apposito spazio dell'ambiente militare o nel proprio alloggio per un massimo di quindici giorni, secondo modalità stabilite dal regolamento di disciplina.

Il Regolamento del 1986, all'art. 65, si premura di specificare che il comandante di corpo (unica autorità militare competente ad infliggere questa sanzione, ai sensi dell'art. 14 l. n. 382/1978): - può disporre che la consegna di rigore, quando lo richiedano particolari motivi di servizio, venga scontata con le stesse modalità previste per la consegna (consistenti esclusivamente nella privazione della libera uscita, ai sensi dell'art. 14 l. n. 382/1978); - può far scontare - per particolari ragioni di disciplina - la consegna di rigore in apposito spazio dell'ambiente militare anche al personale provvisto di alloggio privato o di servizio. Il Regolamento inoltre prescrive che i locali destinati ai puniti di consegna di rigore devono avere caratteristiche analoghe a quelle degli altri ambienti adibiti ad alloggio e, inoltre, che la vigilanza venga affidata a superiori o pari grado del punito con

le modalità prescritte da ciascuna Forza armata o Corpo armato. In sostanza i locali non devono avere caratteristiche di luoghi di segregazione, né la vigilanza può essere assolutamente paragonata ad una forma di trattamento, custodia o sorveglianza analoga ai sottoposti a regime penitenziario, ma deve limitarsi alla verifica delle prescrizioni imposte con le modalità di esecuzione della sanzione disciplinare. Se questa è la disciplina normativa della consegna di rigore dobbiamo verificarne il grado di compatibilità con la disciplina costituzionale con riguardo al significato e al contenuto della libertà personale, quale si desume dall'art. 13 Cost. E di quest'ultima, due sono le diverse accezioni che la dottrina ha evidenziato: l'una, più ristretta, consiste nella possibilità di disporre della propria persona, senza coercizioni materiali, l'altra, più estensiva, aggiunge al predetto nucleo fondamentale la possibilità di disporre di sé anche senza obblighi che sottopongano la persona all'altrui potere, mediante menomazione della sua libertà morale, come libertà di autodeterminazione(11).

Da questo quadro concettuale la dottrina ha ricavato opposte tesi, l'una di illegittimità costituzionale delle sanzioni disciplinari che limitino comunque la libertà personale, al di fuori di quanto prescritto nell'art. 13 Cost., in tema di poteri dell'autorità giudiziaria e di poteri straordinari, dettati dalla necessità ed urgenza, attribuiti all'autorità di pubblica sicurezza, l'altra di compatibilità delle sanzioni disciplinari che non comportano coercizioni materiali, ma soltanto misure obbligatorie (in sostanza il militare è tenuto al rispetto delle modalità esecutive della consegna di rigore, senza peraltro che l'autorità militare abbia un potere di intervento diretto coercitivo per ottenere il rispetto di queste modalità; inoltre, la inosservanza delle stesse da parte del militare comporta solo quella reazione giuridica consistente nell'accertamento delle ulteriori responsabilità disciplinari e penali - eventuale disobbedienza, forzata consegna, ecc. - cui va incontro il militare). La prima tesi è quella ben nota di Giuliano Vassalli(12), peraltro rimasta minoritaria, seppur seguita da altri autorevoli studiosi(13), tesi che comunque, quando formulata, rifletteva su un quadro disciplinare completamente diverso dall'attuale; ma anche per l'attuale sistema sanzionatorio disciplinare vengono avanzati dubbi di legittimità costituzionale(14).

L'altra tesi si ricollega al pensiero di Vittorio Bachelet che, partendo dalla strutturazione dell'ordinamento militare come ordinamento derogatorio di quello generale, in base all'art. 52 Cost., considera legittime le misure disciplinari detentive, in quanto attuazione delle modalità sottese alla "disponibilità" del cittadino militare alle prescrizioni dell'autorità militare: nota peculiare in cui si estrinseca il servizio militare(15). In sostanza, poiché il servizio militare comporta l'assoggettamento del cittadino alle regole della disciplina militare e alle disposizioni impartite dall'autorità militare, la sottoposizione alle sanzioni disciplinari detentive comporta semplice attuazione del servizio stesso: semmai il problema è la fonte normativa autorizzata ad apportare queste deroghe così vistose( 16). La predetta tesi è nata peraltro nella difficoltà di giustificare un quadro sanzionatorio disciplinare particolarmente attrezzato con misure disciplinari detentive, ma cambiato il quadro normativo, con l'entrata in vigore della legge n. 382 del 1978 e del relativo Regolamento di disciplina militare del 1986, si è prestata ad essere efficacemente utilizzata per superare eventuali residue riserve dottrinali sulla legittimità dell'unica misura "di rigore" tuttora vigente, in relazione proprio ad un'arbitraria limitazione della libertà personale: non di limitazione alla libertà personale si tratterebbe, quindi, ma esclusivamente di una limitazione alla libertà morale, perfettamente compatibile con il quadro costituzionale attuale(17).

D'altra parte, la Corte costituzionale considera la consegna di rigore come misura restrittiva della libertà personale(18). Se questo è il quadro teorico e concettuale ben diversi sono i profili pratici dell'istituto: nella prassi i comandanti di corpo si avvalgono frequentemente del potere di commutazione, facendo scontare la consegna di rigore con le modalità previste per la consegna. Se poi si considera che l'istituto della libera uscita, di cui risulta privato il militare punito con la consegna, è ormai vigente solo per limitate categorie di militari(19), la consegna di rigore conserva

esclusivamente gli sfavorevoli effetti giuridici previsti dalla normativa militare(20), senza alcun effetto personale diretto. Anche se la prassi ha ancor più “corretto” la natura giuridica della consegna di rigore, permangono in parte della dottrina perplessità (adombrate anche dalla giurisprudenza costituzionale) sulla compatibilità e la legittimità di questa misura disciplinare. Fermo restando l'utilità pratica, se non la necessità di sanzioni disciplinari che limitino la libera autodeterminazione del militare, si potrebbe eventualmente riconsiderare la disciplina militare distinguendo, come per il diritto penale militare, una disciplina del tempo di pace (che costituirebbe la normativa generale) ed una disciplina militare di guerra o delle situazioni eccezionali (che costituirebbe la normativa speciale, applicabile solo in determinate circostanze).

Riguardo alla libertà di circolazione e soggiorno si potrebbero riproporre analoghe problematiche di compatibilità costituzionale per le sanzioni disciplinari restrittive (consegna e consegna di rigore), qualora si acceda alla tesi, inerente la sanzione più grave, la quale esclude che quest'ultima misura disciplinare configuri una restrizione della libertà personale(21). Ciò perché la norma costituzionale prevede espressamente limitazioni a questa libertà solo, in via generale, in base alla legge e per ragioni di sanità o di sicurezza(22). Ma qui sembra persuasiva, e tutto sommato soddisfacente, la tesi del Bachelet che riconduce la sanzioni disciplinari ad una delle tante modalità di svolgimento del servizio militare per le quali l'autorità militare ha ampie facoltà discrezionali(23), sottolineate dalla disciplina giuridica dello stesso ordine gerarchico, ben potendo quest'ultima “... comandare al militare di trasferirsi, da solo o con il suo reparto, in un'altra caserma; di fare un periodo di ‘campo’ in un dato luogo; di prestare servizio come sentinella o vedetta in un ‘posto’ determinato, per un tempo determinato ... di raggiungere un drappello che presidia un ‘posto’ isolato e quivi rimanere fino a che non giunga il ‘cambio’ del successivo turno; di imbarcarsi su una nave, etc. ...”(24). L'aggancio costituzionale rimane, quindi, sempre l'art. 52 Cost. il quale esprime appunto valori tali che, in un necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, qui prevarrebbero.

### **3. Il procedimento disciplinare di corpo(25)**

Il procedimento di accertamento delle mancanze disciplinari di corpo, come delineato dalla legge di principio e dettagliato dal Regolamento di disciplina, contribuisce nella sua articolazione al processo di laicizzazione e giuridicizzazione che ha interessato il diritto disciplinare militare nel suo complesso(26). Precedentemente, l'irrogazione di una sanzione disciplinare di corpo avveniva senza particolari garanzie per il manchevole ed in sostanziale assenza di una vera e propria fase procedimentale, consistendo spesso - nella prassi - in un provvedimento unisussistente (ancor più spesso inaudita altera parte). Nel tempo si è avuto il progressivo inserimento di momenti procedurali, sia al fine di razionalizzare e rendere “ragionevole” la potestà disciplinare dei superiori gerarchici (anche per rendere più puntuale il superiore controllo di questa delicata attività di comando), sia allo scopo di garantire al manchevole un procedimento più equo, in grado di consentire all'incolpato la possibilità di essere ascoltato e produrre proprie giustificazioni. L'art. 15, l. n. 382/1978, stabilisce che nessuna punizione può essere irrogata senza contestazioni degli addebiti e senza che siano state sentite e vagliate le giustificazioni addotte dall'incolpato.

Ben più articolato il procedimento per l'eventuale irrogazione della consegna di rigore che contempla un subprocedimento interno consistente nel parere di una commissione di disciplina appositamente nominata che deve essere sentita dal comandante di corpo prima di procedere alle decisioni. Sempre in relazione a questo peculiare procedimento disciplinare, la legge inserisce un'ulteriore garanzia a favore dell'incolpato, cioè la necessità che quest'ultimo sia assistito da un militare difensore. Il Regolamento di disciplina militare dettaglia le varie fasi del procedimento disciplinare, così elencandole: - contestazione degli addebiti; - acquisizione delle giustificazioni ed eventuali prove testimoniali; - esame e valutazione degli elementi contestati e di quelli adottati a

giustificazione; - decisione; - comunicazione all'interessato(27). Il Regolamento stabilisce che il procedimento disciplinare deve svolgersi oralmente; questo non preclude la possibilità che il procedimento si svolga per iscritto, come d'altra parte avviene sovente nella prassi(28). In particolare, la contestazione degli addebiti rappresenta l'atto che instaura il procedimento disciplinare, la stessa deve indicare esattamente il fatto contestato e le norme di Regolamento che si ritengono violate per consentire all'incolpato di conoscere esattamente la mancanza commessa e predisporre le sue ragioni difensive.

L'acquisizione delle giustificazioni e delle eventuali prove testimoniali è una fase che attiene propriamente alla necessaria completezza dell'istruttoria procedimentale e occorre per acquisire tutti gli elementi utili a stabilire la responsabilità disciplinare dell'incolpato. La fase dell'esame e valutazione degli elementi contestati e di quelli adottati a giustificazione esprime la necessità della ponderazione degli interessi coinvolti nel procedimento disciplinare e in sostanza sottende l'esigenza che il procedimento de quo partecipi di quei principi di ragionevolezza che devono guidare l'attività della pubblica amministrazione, poiché anche il procedimento disciplinare militare è manifestazione del potere discrezionale. La decisione è la fase cruciale del procedimento, attraverso la quale si giunge al provvedimento finale che condensa l'intero procedimento disciplinare. La decisione deve essere congruamente motivata e il Regolamento sancisce espressamente che la motivazione deve essere redatta in forma concisa e chiara e configurare esattamente l'infrazione commessa, indicando la disposizione violata o la negligenza commessa e le circostanze di tempo e di luogo del fatto(29). L'ultima fase appartiene propriamente a quella eventuale, cosiddetta integrativa dell'efficacia, attraverso la quale la punizione deve essere portata ad esecuzione.

In particolare, il Regolamento stabilisce che la decisione viene comunicata verbalmente senza ritardo all'interessato anche quando si ritenga di non far luogo all'applicazione di alcuna sanzione(30), inoltre la stessa, quando dia luogo al rimprovero, alla consegna o alla consegna di rigore, deve essere comunicata per iscritto, compresa la motivazione(31). Il procedimento disciplinare viene costruito, quindi, come procedimento amministrativo tipico e come tale partecipa dei principi successivamente stabiliti dalla l. 7 agosto 1990, n. 241. Infatti, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 241/1990, oltre a veder ribaditi fondamentali principi come l'obbligo di procedere, di provvedere e di motivare congruamente, si pongono anche per il procedimento disciplinare il problema della comunicazione di avvio del procedimento, quello della partecipazione dell'incolpato, quello dei termini procedimentali e quello dell'identificazione del responsabile del procedimento(32). In effetti, un problema di determinazione del responsabile del procedimento non sussiste in quanto la stessa legge di principio e il Regolamento di disciplina identificano le autorità competenti (qualunque superiore gerarchico, comandante di reparto e comandante di corpo) non solo ad adottare il provvedimento finale, ma anche a istruire il relativo procedimento(33).

Anche in merito alla comunicazione di avvio del procedimento, l'interpretazione dominante ha indicato nella contestazione l'atto che surroga l'adempimento in questione, eliminando dubbi in materia e soprattutto ulteriori formalità procedurali che potevano inutilmente appesantire il procedimento de quo(34). Qualche perplessità suscita, invece, la disciplina della partecipazione dell'incolpato per la parte relativa alla possibilità di prendere cognizione degli atti del procedimento. In effetti, sia la norma sulla comunicazione di avvio del procedimento, che tra le notizie obbligatorie che devono essere portate a conoscenza dell'interessato inserisce l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti, sia quella che stabilisce i diritti dei soggetti che partecipano al procedimento, elencando tra gli stessi quello di prendere visione degli atti, salvo le limitazioni previste per il diritto di accesso agli atti, sembrano stabilire la facoltà dell'incolpato di conoscere durante il procedimento i relativi atti che lo compongono. In questo contesto, il regolamento di attuazione di cui all'art. 24, comma 4, l. n. 214/1990, adottato dall'amministrazione della difesa, in

relazione alla necessità di individuare le categorie di documenti sottratti all'accesso per le esigenze di cui all'art. 24, comma 2, l. n. 241/1990, contempla la sottrazione all'accesso sino all'emanazione del provvedimento finale degli atti dei procedimenti disciplinari, per quanto concerne le informazioni la cui conoscenza possa ledere il diritto di riservatezza dei terzi o gli interessi essenziali alla sicurezza nazionale(35).

Dal tenore delle norme e secondo un'interpretazione sistematica delle disposizioni inerenti al procedimento disciplinare in genere e in specie a quello militare, si deduce che il divieto in argomento non potrebbe essere opposto all'incolpato che, oltretutto, ha diritto a difendersi con tutte le garanzie apprestate dall'ordinamento giuridico e al quale non potrebbe legittimamente sottrarsi la conoscenza di atti che dovrebbero qualificare la mancanza commessa o, addirittura, gli elementi di responsabilità disciplinare a suo carico(36). Ancor più complesso il problema dei termini del procedimento disciplinare di corpo, in relazione soprattutto alla determinazione del dies a quo e della conseguente qualificazione della fase precedente all'instaurazione del procedimento, indicata come quella degli accertamenti preliminari, per la quale l'amministrazione non ha fissato alcun termine. La problematica, poi, ci rimanda in generale all'attività propulsiva del procedimento disciplinare e alle notizie attraverso le quali l'autorità competente ad irrogare l'eventuale sanzione viene informata del fatto costituente la mancanza disciplinare. In materia di termini per i procedimenti di competenza dell'amministrazione della difesa sono intervenuti due distinti regolamenti, in attuazione dell'art. 2, comma 2, l. n. 241/1990: il primo adottato con d. m. 16 settembre 1993, n. 603, è relativo ai procedimenti di competenza degli organi centrali delle difese, il secondo, adottato con d. m. 8 agosto 1996, n. 690, è relativo ai procedimenti di competenza degli enti, distaccamenti e reparti interforze delle singole Forze armate.

I predetti regolamenti fissano in novanta giorni il termine del procedimento per l'irrogazione di una sanzione disciplinare di corpo. Per quanto riguarda il dies a quo, il giorno cioè dal quale devono decorrere i novanta giorni, la normativa regolamentare stabilisce che, nei procedimenti i quali devono essere iniziati di ufficio, il termine iniziale decorre dalla data in cui il competente organo o ufficio dell'amministrazione adotta l'atto propulsivo(37). In questo caso, l'atto propulsivo del procedimento disciplinare è costituito dalla contestazione degli addebiti, atto dal quale decorrono i novanta giorni. Prima della contestazione, però, l'autorità competente deve avere cognizione di una mancanza disciplinare commessa, per poi valutare attraverso il procedimento la responsabilità disciplinare dell'interessato(38). Per questa fase preliminare è possibile distinguere due situazioni, espressamente previste dalla normativa regolamentare: quella per la quale è la stessa autorità titolare della potestà sanzionatoria a rilevare la mancanza disciplinare e quella per la quale è qualsiasi superiore a rilevare la mancanza de qua (39). Nel primo caso l'autorità militare deve contestare senza ritardo gli addebiti, nel secondo caso il superiore gerarchico incompetente all'irrogazione della sanzione deve far constatare la mancanza al trasgressore, procedere alla sua identificazione e fare rapporto senza ritardo allo scopo di consentire una tempestiva instaurazione del procedimento disciplinare(40). Il rapporto deve indicare con chiarezza e concisione ogni elemento di fatto obiettivo, utile a configurare esattamente l'infrazione, e non deve contenere proposte relative alla specie e all'entità della sanzione(41).

La ricezione del rapporto da parte dell'autorità titolare della potestà sanzionatoria attiva l'obbligo di procedere all'instaurazione del procedimento disciplinare contestando, senza ritardo, gli addebiti(42). Il problema della quantificazione temporale del "senza ritardo" ha provocato un parere del Consiglio di Stato, sez. III, 5 marzo 2002, n. 176/02, con il quale è stato affermato che poiché la normativa regolamentare non indica espressamente alcun termine, subentra la norma generale che prevede il termine di trenta giorni(43). La soluzione appare congrua in relazione agli accertamenti preliminari relativi alle predette ipotesi, di cui all'art. 58 R.D.M., ma non sembra ragionevole in relazione all'ipotesi di accertamenti preliminari provocati da un semplice denuncia amministrativa,

cioè da una notizia di illecito disciplinare portata a conoscenza dell'autorità titolare della potestà sanzionatoria da parte di soggetti estranei all'ordinamento militare che non hanno la competenza a far constatare la mancanza, né ad identificare il trasgressore, né a fare rapporto(44). È chiaro che l'amministrazione, in presenza di accertamenti complessi, non possa essere vincolata all'osservanza del termine indicato nel predetto parere del Consiglio di Stato, pena, da una parte, l'instaurazione di un procedimento monco, se non addirittura evanescente, o, dall'altra parte, il mancato avvio dell'accertamento disciplinare e l'ingiustificata frustrazione degli interessi dell'amministrazione. Infine, per completezza, descriviamo sommariamente il procedimento disciplinare per l'irrogazione della consegna di rigore che si articola nelle fasi essenziali già viste per tutti i procedimenti disciplinari, ma contempla ad integrazione due ulteriori momenti(45).

Il primo è dedicato alle considerazioni del difensore che può essere prescelto dall'incolpato fra tutti i militari in servizio attivo alle armi e, in caso di mancata indicazione da parte dell'incolpato, viene designato d'ufficio dal comandante di corpo. Il difensore non può essere di grado superiore a quello del membro più elevato in grado della commissione(46). Inoltre, il difensore - se nominato d'ufficio - non può rifiutare l'incarico che costituisce attività di servizio, è vincolato al segreto d'ufficio e non può accettare alcun compenso per l'attività svolta(47). Le funzioni di difensore non possono essere svolte dal superiore che ha rilevato la mancanza e non possono essere esercitate dallo stesso militare per più di sei volte in dodici mesi(48). L'altro momento significativo è il parere che un'apposita commissione consultiva deve esprimere dopo che il comandante di corpo contesta gli addebiti, sente a giustificazioni l'incolpato, acquisisce eventuali prove testimoniali e ascolta le considerazioni del militare difensore. Il parere è obbligatorio ma non vincolante(49), viene reso verbalmente al comandante di corpo, dopo che la commissione si sia ritirata, per un massimo di due ore, e abbia formulato il parere anche solo a maggioranza dei componenti(50). I membri della commissione sono vincolati al segreto d'ufficio circa le opinioni espresse nel proprio ambito(51). La commissione è formata dal comandante di corpo che designa tre militari dipendenti, due di grado superiore all'incolpato ed uno di parigrado; il più elevato in grado presiede la commissione che non può essere composta dal superiore che ha rilevato la mancanza o dall'eventuale militare offeso o danneggiato(52). Il comandante di corpo perviene alla decisione possibilmente entro lo stesso giorno e procede successivamente a comunicare la decisione per iscritto all'interessato, disponendo anche la verbalizzazione delle varie fasi del procedimento de quo (53).

#### **4. La disciplina militare di stato(54)**

La disciplina militare di stato si differenzia dalla disciplina militare di corpo poiché non è contemplata in un corpus normativo omogeneo, essendo prevista da tutte le leggi di stato giuridico relative alle differenti categorie di militari. In particolare, la disciplina di stato: - per gli ufficiali è contenuta nella l. n. 113/1954, agli artt. 73 ss.; - per i sottufficiali e i volontari di truppa è prevista dalla l. n. 599/1954, artt. 63 ss.; - per gli appartenenti al ruolo appuntati e carabinieri è contemplata dalla l. n. 1168/1961, agli artt. 37 ss.; - per gli appartenenti al ruolo appuntati e finanziari è contenuta nella l. n. 833/1961, agli artt. 43 ss.; - per gli ufficiali e i sottufficiali della Guardia di finanza è, per alcuni aspetti, prevista anche nelle rispettive leggi di stato giuridico, l. n. 1089/1959 (artt. 5 e 6) e l. n. 260/1957 (art. 6). Questa frammentazione normativa ha comportato una difficile sistemazione della disciplina di stato che, in sostanza, si avvicina molto di più alla disciplina dei pubblici dipendenti civili, in quanto - effettivamente - è costruita sulla falsariga della disciplina contenuta nel d.P.R. n. 3/1957. In questo contesto, è ormai un principio di diritto giurisprudenziale l'affermazione che la disciplina di stato per i militari costituisce, almeno negli aspetti procedurali, una normativa speciale rispetto a quella generale contemplata dal d.P.R. n. 3/1957, per cui in mancanza di autonome previsioni normative da parte delle leggi di stato giuridico dei militari risultano applicabili gli istituti previsti per la disciplina dei pubblici dipendenti civili(55).

Questa vicinanza concettuale tra i due settori disciplinari non ha consentito in passato di considerare pienamente la disciplina di stato dei militari come parte essenziale della disciplina militare, tant'è che nella prassi era sovente indicare questo settore come disciplina di stato, senza altre aggettivazioni, e le relative sanzioni come sanzioni di stato(56). La legge di principio ha superato ogni dicotomia sistematica, affermando, all'art. 13, 2° comma, l. n. 382/1978, che la violazione dei doveri del servizio e della disciplina militare comporta sanzioni disciplinari di stato e sanzioni disciplinari di corpo, distinte esclusivamente in base alla gravità delle mancanze, secondo un principio di proporzionalità della sanzione rispetto all'illecito commesso. Questa impostazione normativa comporta l'impossibilità di applicare ad una stessa mancanza disciplinare, contemporaneamente, una sanzione di corpo ed una sanzione di stato (principio del ne bis in idem sostanziale(57)), inoltre consente di ricostruire l'illecito disciplinare punibile con sanzioni di stato per esclusione rispetto alle fattispecie contemplate per l'irrogazione della consegna di rigore, contenute nell'allegato C del R.D.M. Ciò non toglie che, comunque, permane un ampio margine di discrezionalità da parte dell'autorità militare, soprattutto con riguardo ai comportamenti che hanno dato luogo ad un illecito penale e che devono essere sanzionati sul piano disciplinare. In definitiva, la disciplina di stato è parte integrante della disciplina militare, recando alle esigenze di autotutela dell'amministrazione della difesa sanzioni molto più incisive di quelle di corpo, poiché sono sanzioni che possono sospendere le funzioni o le attribuzioni inerenti al grado gerarchico o addirittura possono revocarlo del tutto o, in relazione all'eventuale presenza di un rapporto di impiego, possono sospenderlo o interromperlo.

La disciplina di stato, però, si distingue non solo per la sanzioni apprestate, ma anche per il peculiare procedimento disciplinare di accertamento che differisce in merito all'istruttoria, al tipo di provvedimento finale, alle autorità competenti ad adottarlo, agli eventuali rimedi previsti dall'ordinamento. Il quadro della disciplina militare, in definitiva, appare molto complesso e sotto il profilo sanzionatorio ancora differenziabile in due ambiti ben precisi, anche se contigui e omogenei nella funzione di tutela della coesione e dell'efficienza dell'istituzione Forze armate.

## **5. Le sanzioni disciplinari di stato(58)**

Le sanzioni disciplinari di stato sono espressamente previste dalle diverse leggi di stato giuridico. In particolare sono previste le seguenti sanzioni: 1. la rimozione che comporta la perdita del grado con il conseguente ricollocamento del militare al livello di soldato semplice o comune di ultima classe. Può essere applicata sia al militare in servizio attivo alle armi, sia al militare in congedo. Qualora la rimozione viene applicata al militare fornito di rapporto di impiego la stessa, comportando la perdita del grado, costituisce causa legale di cessazione dal servizio permanente. Nella circostanza, invece, che la rimozione sia applicata ad un militare in ferma volontaria o rafferma, la stessa comportando sempre la perdita del grado costituisce anche in questo caso causa legale di cessazione dalla ferma o dalla rafferma. La rimozione è contemplata dalle seguenti norme: a. per gli ufficiali, dagli artt. 70, 1° comma, numero 4), e 73, 1° comma, lett. c), l. n. 113/1954; b. per i sottufficiali e i volontari di truppa, dagli artt. 60, 1° comma, numero 6), e 63, 1° comma, lett. d), l. n. 599/1954; c. per gli appartenenti al ruolo appuntati e carabinieri, dagli artt. 34, 1° comma, numero 6), e 37, 1° comma, lett. c), l. n. 1168/1961; d. per gli appartenenti al ruolo appuntati e finanziari, dagli artt. 40, 1° comma, numero 6), e 43, 1° comma, lett. c), l. n. 833/1961; 2. la sospensione disciplinare dall'impiego o dal servizio che comporta per il militare interessato l'impossibilità di prestare servizio e per l'amministrazione una parziale controprestazione economica.

Questa sanzione può essere applicata soltanto ai militari in servizio attivo alle armi. La sospensione disciplinare dall'impiego o dal servizio è contemplata dalle seguenti norme: a. per gli ufficiali, dagli artt. 30 e 73, 1° comma, lett. a), l. n. 113/1954; b. per i sottufficiali, dagli artt. 21 e 63, 1° comma, lett. a), l. n. 599/1954; c. per i volontari di truppa, dall'art. 26, comma 4, d. lg. n. 196/1995; d. per

gli appartenenti al ruolo appuntati e carabinieri, dagli artt. 9 e 37, 1° comma, lett. a), l. n. 1168/1961; e. per gli appartenenti al ruolo appuntati e finanzieri, dagli artt. 14 e 43, 1° comma, lett. a), l. n. 833/1961; 3. la sospensione disciplinare dalle funzioni o dalle attribuzioni del grado è applicabile esclusivamente ai militari delle categorie del congedo ed è prevista soltanto per gli ufficiali e i sottufficiali (che comprendono anche la categoria del complemento). La sospensione disciplinare dalle funzioni o dalle attribuzioni del grado è prevista dalle seguenti norme: a. per gli ufficiali, dagli artt. 52 e 73, 1° comma, lett. b), l. n. 113/1954; b. per i sottufficiali, dagli artt. 48 e 63, 1° comma, lett. c), l. n. 599/1954; 4. La cessazione dalla ferma volontaria o dalla rafferma per motivi disciplinari che comporta la cessazione anticipata delle ferme o rafferme volontarie contratte dal militare. Questa sanzione di stato è applicabile esclusivamente al personale militare in servizio volontario temporaneo. Per quanto riguarda il servizio attivo alle armi gli effetti di questa sanzione sono analoghi a quelli della rimozione, ma la cessazione dalla ferma o dalla rafferma appare meno grave perché consente al militare di conservare comunque il grado sino ad allora acquisito.

La cessazione dalla ferma o dalla rafferma è contemplata dalle seguenti norme: a. per gli ufficiali in ferma prefissata, dall'art. 24, comma 5, d. lg. n. 215/2001; b. per i sottufficiali, dagli artt. 40, 1° comma, lett. c), e 63, 1° comma, lett. b), l. n. 599/1954; c. per i volontari di truppa, dall'art. 8, comma 1, lett. b), numero 3), d.P.R. n. 332/1997; d. per i carabinieri in ferma o rafferma, dagli artt. 26, 1° comma, lett. c), e 37, 1° comma, lett. b), l. n. 1168/1961; e. per i finanzieri in ferma o rafferma, dagli artt. 34, 1° comma, lett. c), e 43, 1° comma, lett. b), l. n. 833/1961. Le sanzioni di stato conseguono genericamente a gravi mancanze disciplinari, mentre per la rimozione è contemplata anche la fattispecie di violazione del giuramento. Quest'ultima ipotesi è ricollegabile alla violazione dei doveri attinenti al giuramento come specificata dall'art. 9 R.D.M.(59). In base alla genericità delle indicazioni normative non è possibile distinguere a priori tra illeciti disciplinari punibili con sanzioni di stato e quelli punibili con sanzioni di corpo. Per la disciplina di corpo è possibile fissare un limite minimo, che è quello contemplato per il richiamo (lievi mancanze o omissioni causate da negligenza) ed un limite massimo stabilito dai comportamenti contemplati nell'allegato "C" del R.D.M. e i fatti previsti come reato militare, per i quali il comandante di corpo non ritenga di richiedere il procedimento, ai sensi dell'art. 260 c.p.m.p. e 64, comma 7, lett. a), R.D.M., o i fatti che abbiano determinato un giudizio penale a seguito del quale sia stato instaurato un procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 64, comma 7, lett. b), R.D.M.

Per questi ultimi fatti, tenendo presente anche che per i reati militari punibili a richiesta del comandante di corpo la pena prevista è quella della reclusione militare per un massimo di sei mesi (che già potrebbe essere un limite attendibile per proporzionalità e ragionevolezza), è possibile ipotizzare che la loro gravità non possa comunque essere tale da comportare astrattamente pene accessorie corrispondenti di massima, negli effetti giuridici, alle sanzioni di stato. Il limite massimo per la più grave delle sanzioni di corpo potrebbe, quindi, costituire tendenzialmente il limite minimo per le sanzioni di stato, senza voler però preconstituire limiti rigidi che mal si conciliano con la discrezionalità disciplinare. In effetti, nella valutazione disciplinare rientrano parametri difficilmente classificabili, come i precedenti di servizio e disciplinari dell'incolpato, il suo grado, la sua età, la sua anzianità di servizio e le molteplici circostanze nelle quali sono commesse le mancanze disciplinari che possono rendere più o meno grave un medesimo illecito disciplinare commesso da diversi militari(60).

## **6. Il procedimento disciplinare di stato(61)**

Il procedimento disciplinare di stato è regolato dalle singole leggi di stato giuridico del personale militare. La struttura di questo tipo di procedimento amministrativo appare più complessa ed articolata, basandosi su due distinte fasi di cui la seconda è soltanto eventuale, ma necessaria per l'irrogazione della più grave sanzione di stato, la rimozione. Il procedimento disciplinare di stato è

instaurato con l'inchiesta formale che è propriamente il complesso degli atti diretti all'accertamento dell'infrazione disciplinare per la quale il militare può essere punibile con una delle sanzioni disciplinari di stato(62). L'inchiesta formale può essere disposta esclusivamente dalle autorità indicate dalle leggi di stato giuridico, in particolare: - dal Ministro della difesa, per gli ufficiali generali e colonnelli dipendenti dalla relativa amministrazione della difesa, per gli ufficiali di ogni grado in servizio presso l'area centrale della difesa, per gli ufficiali di ogni grado e per i sottufficiali in servizio presso una Forza armata diversa da quella di appartenenza e, in caso di concorso di più ufficiali nelle medesima mancanza, quando gli stessi siano dipendenti da diversi enti o comandi di una stessa Forza armata o quando appartengano a Forze armate diverse, in quest'ultimo caso anche quando il concorso riguardi più sottufficiali(63). Il Ministro, inoltre, può in ogni caso ordinare un'inchiesta formale a carico di qualsiasi ufficiale, sottufficiale, appuntato e carabiniere(64).

Le suddette disposizioni relative ai sottufficiali possono trovare applicazione anche nei confronti dei volontari di truppa per l'espreso rinvio operato dalle relative norme di stato giuridico(65); - dal Ministro dell'economia e delle finanze, per tutti gli ufficiali, i sottufficiali, gli appuntati e i finanziari del Corpo della Guardia di finanza(66); - dai massimi responsabili (normalmente ufficiali con il grado di tenente generale e gradi corrispondenti) delle organizzazioni operative, addestrative, logistiche e territoriali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica (nonché dai rispettivi capi di stato maggiore per il personale direttamente dipendente) per il personale delle predette Forze armate se ufficiali (sino al grado di tenente colonnello), sottufficiali e volontari di truppa (le indicazioni fornite dalle norme trovano solo parziale corrispondenza con l'attuale ordinamento delle Forze armate)(67); - dal comandante generale dell'Arma dei Carabinieri per il personale ufficiali (sino al grado di tenente colonnello), sottufficiali e appuntati e carabinieri appartenenti all'Arma dei Carabinieri(68); - dal comandante generale del Corpo della Guardia di finanza, per il personale ufficiali (sino al grado di tenente colonnello), sottufficiali e appuntati e finanziari appartenenti al Corpo(69); - dai massimi responsabili (ufficiali con il grado di generale di corpo d'armata) delle organizzazioni operative, addestrative, speciali e territoriali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza (le indicazioni fornite dalle norme trovano solo parziale corrispondenza con l'attuale ordinamento delle due Forze di polizia ad ordinamento militare), rispettivamente per il personale sottufficiali dell'Arma e per il personale sottufficiali e appuntati e finanziari del relativo Corpo(70); - dai comandanti di corpo dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza per il personale dei ruoli appuntati e carabinieri o finanziari(71).

L'autorità competente a disporre l'inchiesta formale nomina un ufficiale accertatore che procede alla contestazione degli addebiti, ad acquisire le eventuali giustificazioni dell'incolpato e ad esperire tutti gli atti istruttori necessari. L'inchiesta si conclude con una relazione riepilogativa dell'ufficiale accertatore che viene rimessa all'autorità che ha disposto il procedimento per le ulteriori decisioni del caso. In base alle risultanze dell'inchiesta formale le autorità di cui sopra possono decidere se proporre al Ministro competente l'applicazione di una sanzione di stato di tipo sospensivo o se deferire l'incolpato al giudizio di un consiglio o di una commissione di disciplina per l'eventuale perdita del grado per rimozione(72). Nel primo caso il Ministro può autonomamente disporre il deferimento dell'incolpato ad un consiglio o commissione di disciplina, nonostante la proposta per l'applicazione di una sanzione meno grave(73). Qualora l'inchiesta formale riguardi un appartenente ai ruoli iniziali dei corpi militari di polizia, la proposta di cui sopra viene inoltrata al rispettivo comandante generale che può, comunque, deferire l'incolpato ad una commissione di disciplina(74). Il deferimento ad un consiglio o commissione di disciplina apre una nuova fase del procedimento disciplinare di stato(75). Le leggi di stato giuridico indicano dettagliatamente criteri e procedure per la formazione e il funzionamento dei consigli o commissioni di disciplina e conferiscono agli stessi organi collegiali la funzione di rendere un parere obbligatorio, ma non vincolante, circa il fatto che l'incolpato sia meritevole o meno di conservare il grado gerarchico. Le norme disciplinano la composizione dei consigli o commissioni di disciplina, secondo il grado

gerarchico del militare incolpato, distinguendo in questo ambito tra ufficiali generali e colonnelli(76), altri ufficiali(77), sottufficiali e appartenenti ai ruoli iniziali di ciascuna Forza armata o Corpo armato(78). La designazione dei membri dei consigli o commissioni di disciplina è rimessa all'autorità che ha disposto il deferimento stesso (in sostanza sono le stesse, già viste, che possono disporre l'inchiesta formale). Inoltre, vengono minutamente regolate le varie ipotesi di incompatibilità a svolgere la funzione di membro di un consiglio o commissione di disciplina(79) e la possibilità di riconsiliazione da parte dell'incolpato(80).

Caratteristica dei consigli o commissioni di disciplina è di essere degli organi collegiali ad hoc perfetti, composti esclusivamente da ufficiali, che deliberano a maggioranza dei componenti con voto personale, diretto e segreto. Prima della deliberazione il consiglio o la commissione, sotto la direzione del rispettivo presidente, convoca l'incolpato, procede alla lettura degli atti dell'inchiesta formale, può sentire l'incolpato al fine di ottenere ulteriori chiarimenti sui fatti a lui addebitati, acquisisce le eventuali memorie difensive redatte da quest'ultimo, le sue ulteriori dichiarazioni difensive e le considerazioni dell'ufficiale difensore, appositamente previsto per questa fase del procedimento disciplinare di stato(81). Qualora l'istruttoria sia ritenuta completa e si possa procedere alla deliberazione, l'incolpato e il difensore vengono fatti allontanare e ogni membro del consiglio o della commissione esprime il suo voto, altrimenti possono essere rimessi gli atti all'autorità che ha disposto il deferimento, chiedendo un supplemento di istruttoria. Espresso il voto, l'ufficiale segretario procede alla verbalizzazione della seduta, raccoglie gli atti che vengono trasmessi, a cura del presidente, al ministero o al rispettivo comando generale(82). Il Ministro o il competente comandante generale (solo quello della Guardia di finanza) possono sempre discostarsi in melius dal giudizio del consiglio o della commissione e, eventualmente, anche in peius, ma soltanto in casi di particolare gravità(83).

## **7. Rapporti tra procedimenti penale e disciplinare**

È principio fondamentale del diritto sanzionatorio la circostanza che l'irrogazione di una sanzione penale non precluda, per lo stesso fatto, l'applicazione anche di una sanzione disciplinare allo stesso soggetto. Diverso è invece il problema dell'incidenza dell'accertamento penale sull'azione disciplinare, considerando che l'evoluzione normativa ha determinato un diverso atteggiarsi dei rapporti tra le sentenze penali e il giudizio disciplinare. In sostanza, i rapporti tra diritto penale e diritto disciplinare devono essere esaminati - innanzitutto - in relazione ai rapporti tra i diversi procedimenti di accertamento dei relativi illeciti, successivamente con riguardo all'esame del giudicato penale ai fini dell'azione disciplinare(84). L'ipotesi contemplata nel primo caso è quella per la quale per uno stesso fatto viene iniziato contemporaneamente un procedimento disciplinare ed uno penale, oppure quando il procedimento penale sia iniziato prima di quello disciplinare.

Per queste evenienze interviene la norma di cui all'art. 117, d.P.R. n. 3/1957, che dispone che qualora per un fatto addebitato ad un pubblico dipendente sia stata iniziata un'azione penale, il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso. L'art. 117, d.P.R. n. 3/1957, si coordinava perfettamente con le norme del vecchio codice di procedura penale (1930) che stabilivano una vera e propria pregiudiziale penale, tra gli altri, per i procedimenti amministrativi nei quali rientrano certamente quelli disciplinari. Il sistema è stato sensibilmente modificato con il nuovo codice di procedura penale (1988) che non contempla più una pregiudiziale penale, ma disciplina solamente, all'art. 653 c.p.p., l'efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare. In questo contesto, l'art. 117, d.P.R. n. 3/1957 non può ritenersi implicitamente abrogato, anzi risulta indirettamente confermato dalla norma di cui all'art. 9, comma 2, l. 7 febbraio 1990, n. 19, che dispone, per l'ipotesi di destituzione del pubblico dipendente, militare o civile, a seguito di condanna penale, la prosecuzione o la promozione della relativa azione disciplinare, lasciando intendere - nel primo caso - l'avvenuta

sospensione dello stesso(85). La norma dettata dall'art. 117, d.P.R. n. 3/1957, seppur la stessa sia contenuta nel Testo unico delle leggi sul pubblico impiego civile, è ritenuta norma generale del diritto disciplinare, applicabile anche ai procedimenti disciplinari dei militari(86). In effetti, l'art. 117, d.P.R. n. 3/1957, è congeniale all'attuale sistema che, a seguito della riforma operata dalla l. 27 marzo 2001, n. 97, conferisce efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare, ai sensi dell'art. 653, comma 1, c.p.p., alla sentenza penale irrevocabile di assoluzione, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso. Sono evidenti gli effetti preclusivi in merito all'adozione di una sanzione disciplinare da parte di una sentenza penale emessa con una delle formule sopra elencate. Per analoghe e contrarie ragioni, si pensi anche all'efficacia di giudicato della sentenza penale irrevocabile di condanna, ai sensi dell'art. 653, comma 1-bis, c.p.p., quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

## **8. L'esame del giudicato penale**

L'incidenza degli illeciti disciplinari che costituiscono anche illecito penale conduce all'analisi di un aspetto molto importante del diritto sanzionatorio, quello dell'esame del giudicato penale ai fini disciplinari(87). In effetti, l'importanza degli illeciti a doppio contenuto, penale e disciplinare, è rilevante sia sul piano della gravità dei relativi fatti, che comportano notevole turbativa all'ordine pubblico militare, arrecano pericolo o danno alla coesione delle Forze armate e sono certamente motivo di inefficienza amministrativa, per cui è necessaria una sanzione adeguata (normalmente di stato), sia sul piano delle conseguenze giuridiche a carico dell'incolpato, per cui sono necessarie idonee garanzie difensive, andando ad incidere su interessi rilevanti del pubblico dipendente militare. D'altra parte, la rilevanza delle sentenze penali è tassativamente limitata, come già visto, a quelle contemplate dall'art. 653 c.p.p., per cui tutte le altre ipotesi di conclusione del procedimento penale o del processo penale (decreti di archiviazione, sentenze di proscioglimento e di assoluzione con formule diverse da quelle previste dall'art. 653, comma 1, c.p.p.) non sono vincolanti nel giudizio disciplinare e lasciano all'autorità amministrativa un ampio margine di valutazione dei fatti addebitati e della responsabilità dell'incolpato(88).

Per quanto riguarda, poi, le sentenze di condanna un ampio dibattito dottrinale e diversi e divergenti orientamenti giurisprudenziali ha da sempre suscitato la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, cosiddetta sentenza di patteggiamento, di cui all'art. 444 c.p.p.(89). Il problema è rilevante per i due aspetti fondamentali del giudizio disciplinare: quello relativo all'accertamento dei fatti costituenti mancanza disciplinare e quello connesso con l'eventuale responsabilità per i fatti accertati e addebitati. Il secondo aspetto deve essere sempre accertato dall'autorità amministrativa, per cui non può sussistere alcuna ipotesi di sanzione destitutiva automatica a seguito di condanna penale a carico del pubblico dipendente, così come più volte ribadito dalla Corte costituzionale e espressamente stabilito dall'art. 9, comma 1, l. n. 19/1990(90) (a parte quanto introdotto recentemente dall'art. 5, l. n. 97/2001, in tema dell'estinzione del rapporto di impiego a seguito di condanna per alcuni specifici reati contro la pubblica amministrazione(91)). Perplessità suscita l'aspetto relativo all'accertamento dei fatti costituenti mancanza disciplinare. Infatti, in caso di condanna penale la sentenza acquista valore di cosa giudicata quanto all'accertamento della sussistenza del fatto e della sua illiceità penale, circostanza problematica con riguardo alle sentenze di patteggiamento, stante il loro intrinseco carattere negoziale e la conseguente carenza di quella piena valutazione dei fatti e delle prove che caratterizza, invece, ogni altra sentenza di condanna(92). La riformulazione dell'art. 445 c.p.p., ad opera della l. n. 97/2001, in merito agli effetti dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, con il diretto rinvio al novellato art. 653 c.p.p., comporta che anche la cosiddetta sentenza di patteggiamento abbia il valore di sentenza di condanna con l'efficacia stabilita nei giudizi disciplinari(93).

- 
- (1) - Sulla disciplina militare di corpo, per l'ampiezza e la problematicità delle tematiche trattate, opera fondamentale di riferimento è: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), Elementi di diritto disciplinare militare - disciplina di corpo, 1.
- (2) - Sull'evoluzione storica, giuridica e concettuale della disciplina militare, vedi: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), Elementi di diritto disciplinare militare, 19; A. INTELISANO (1995), "Introduzione ai principi della disciplina militare", 1.
- (3) - Sulle fonti, più ampiamente, vedi: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), Elementi di diritto disciplinare militare, 33.
- (4) - Per una critica di questa impostazione che ha portato all'esclusione del riferimento all'etica militare nei testi normativi disciplinari: D. LIBERTINI (2002), "La condizione militare nella Costituzione", 76.
- (5) - Sulle sanzioni disciplinari di corpo in generale, vedi da ultimo: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo. Procedimenti disciplinari", 246.
- (6) - Sui principi generali del sistema sanzionatorio di corpo: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), Elementi di diritto disciplinare militare, 81.
- (7) - Cfr.: art. 62, R.D.M.
- (8) - Cfr.: art. 63, R.D.M.
- (9) - Cfr.: art. 14, 4° comma, l. n. 382/1978 e art. 64 R.D.M.
- (10) - Per ulteriori valutazioni circa la consegna, i provvedimenti disciplinari provvisori emessi dal comandante di corpo a titolo precauzionale e il controllo al personale in entrata e in uscita da installazioni militari, vedi: S. RIONDATO, (1995), "Art. 28 R.D.M. - Diritti dei militari", 215.
- (11) - Così: M. MAZZIOTTI DI CELSO (1985), Lezioni di diritto costituzionale, 190. L'autorevole autore accoglie delle due la seconda concezione della libertà personale. Sullo stesso piano: P. BARILE (1984), Diritti dell'uomo e libertà fondamentali, 111, che sottolinea proprio la parabola evolutiva della libertà personale che da libertà dagli arresti è giunta, nella formulazione dell'art. 13 Cost., alla libertà di autodeterminazione, come affermazione di nonviolenza fisica e morale. Sul punto, però, appare persuasiva e tutto sommato condivisibile la tesi di chi, facendo leva sulle garanzie della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione, critica la predetta impostazione teorica che condurrebbe fatalmente alla incostituzionalità di tutte quelle leggi che prevedono la possibilità di restrizioni alla libertà morale di un soggetto in ordine al compimento di prestazioni personali (senza considerare che per quest'ultima ipotesi, la Costituzione appresta già una specifica tutela, con l'art. 23 Cost.). Sul punto: A. PACE (1992), Problematica delle libertà costituzionali - parte speciale, 169.
- (12) - Vedi: G. VASSALLI (1958), "La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali", 355.
- (13) - Per tutti: L. VIOLANTE (1974), "La giustizia militare", 149.
- (14) - Per tutti: R. BALDUZZI (1988), Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze armate, 41 e 176. L'autore sottopone a critica sia la tradizionale tesi degli interna corporis che consentirebbe all'autorità militare l'esercizio della potestà disciplinare senza particolari limitazioni esterne (soprattutto mancanza di applicazione del principio di legalità e della possibilità di tutela giurisdizionale), e delle tesi comunque derivate da questa, come quella dell'ordinamento derogatorio, sia le tesi dell'incidenza della consegna di rigore sulla sola libertà morale e non anche sulla libertà personale del militare, con conseguente inapplicabilità della norma di cui all'art. 13 Cost. Inoltre, l'autore sottolinea come anche la previsione della consegna di rigore nella legge di principio sulla disciplina militare, l. n. 382 del 1978 (quindi con il rispetto, almeno formale, del principio di legalità), non dissipa tutti i dubbi di legittimità costituzionale di questa misura disciplinare, in relazione alla mancata tipizzazione legislativa degli illeciti disciplinari sanzionabili con la consegna di rigore ed alle paventate insufficienze del procedimento disciplinare che non garantirebbe i principi del giusto procedimento amministrativo.

(15) - Vedi: V. BACHELET (1962), *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, 203.

(16) - *Ibidem*, 216.

(17) - Su questa linea: G. MAZZI (1995), “Art. 56 R.D.M. - Principi fondamentali”, 361; L. M. FLAMINI, “Art. 65 R.D.M. - Consegna di rigore”, 418; S. RIONDATO, (1995), “Art. 28 R.D.M.”, 215.

(18) - Vedi la sentenza n. 17 del 1991.

(19) - L'art. 45 R.D.M. limita l'istituto della libera uscita ai volontari in ferma breve con meno di dieci mesi di servizio, ai graduati e ai militari semplici vincolati a ferme speciali da meno di dieci mesi, ai graduati e ai militari in servizio di leva, al rimanente personale volontario in ferma breve o di leva vincolato a ferme speciali che, pur non avendo l'obbligo dell'accasermamento, fruisce degli alloggiamenti dell'Amministrazione militare. Non sembra condivisibile l'assunto con il quale si vuole comporre la paventata incongruenza tra l'applicazione della consegna ai militari che fruiscono di libera uscita, rispetto a quelli per i quali questo istituto non è operante, obbligando questi ultimi, in caso di irrogazione della sanzione della consegna, a trattenersi in caserma o nel proprio domicilio al termine dell'orario di servizio: L. M. FLAMINI, “Art. 65 R.D.M.”, 413. L'autore, considerando anche che si tratta di forzare il dato letterale della legge, prospetta la predetta soluzione (proposta del resto anche dal Consiglio di Stato), onde superare i dubbi di applicabilità della consegna a quelle categorie di militari per i quali la libera uscita non è prevista. Si possono contrapporre a questa tesi le seguenti considerazioni: - in materia disciplinare e sanzionatoria non sembrano legittime “forzate letture” del dato legislativo; - si verrebbe ad introdurre surrettiziamente un aggravio della posizione dei militari non fruanti di libera uscita, in quanto le modalità di esecuzione della consegna sarebbero parzialmente coincidenti con quelle della consegna di rigore, nel momento in cui il militare optasse di scontare la consegna nel proprio alloggio, con la sola mitigazione che in caso di consegna può scegliere tra l'alloggio e la caserma (!), mentre in caso di consegna di rigore la scelta è rimessa discrezionalmente al comandante di corpo, quando constino particolari ragioni di disciplina; - la tesi dell'inapplicabilità della consegna per quelle categorie di militari non fruanti della libera uscita collega indissolubilmente l'aspetto sanzionatorio con quello esecutivo, collegamento che non sempre può sussistere, basti pensare alle ipotesi di condono previste dal Regolamento di disciplina che, se da una parte possono eludere l'esecuzione della sanzione disciplinare, dall'altra salvaguardano gli ulteriori effetti giuridici in quanto non comportano la cancellazione delle stesse dagli atti matricolari personali; - ragioni pratiche connesse con il buon andamento e l'economicità dell'azione amministrativa, consigliano invero di ricondurre la fase esecutiva delle sanzioni disciplinari di corpo ai soli casi di necessità, dettati da seri e urgenti motivi di servizio e di disciplina, in quanto l'esecuzione comporterebbe un costo notevole per l'Amministrazione militare, in termini di eventuale trattamento economico straordinario o comunque necessario recupero di ore lavorative, adattamento di appositi locali con sacrificio di altre più importanti esigenze logistiche, ecc., per cui se la sanzione disciplinare è soprattutto un momento di autotutela dell'Amministrazione, diventerebbe un momento di eccessiva diseconomicità che non tutelerebbe affatto l'Amministrazione.

(20) - Vedi, ad esempio, l'art. 12, 2° comma, lettera c), l. n. 1168/1961 che, tra le cause di cessazione dal servizio permanente per gli appuntati e i carabinieri, prevede quella per scarso rendimento, nonché gravi e reiterate mancanze disciplinari che siano state oggetto di consegna di rigore.

(21) - La pertinenza delle sanzioni restrittive alla libertà di movimento è indicata espressamente da quegli autori che non ritengono più di porre il problema della consegna di rigore nell'ambito di compatibilità con la libertà personale sancita dalla Costituzione: E. BOURSIER NIUTTA (1999), “I diritti costituzionali dei militari e le loro limitazioni”, 80. Ma per inquadramento recente delle sanzioni della consegna e della consegna di rigore come misure restrittive della libertà personale, che procurano non solo un pregiudizio morale ma soprattutto (e addirittura) fisico: A. ROMEO - A. BORDIGNON (1999), *Le sanzioni disciplinari nei riguardi del personale militare ed il relativo procedimento amministrativo di accertamento*, 72.

- (22) - Ciò non esclude, come ha notato autorevole dottrina, che la legge possa prevedere ulteriori limiti, quando sia necessario per la protezione di altri interessi costituzionali di pari rango o superiori: M. MAZZIOTTI DI CELSO (1985), *Lezioni di diritto costituzionale*, 205.
- (23) - Tesi abbracciata peraltro da diversi autori. Per tutti: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), *Elementi di diritto disciplinare militare*, 93; P. GRANATA (2001), *Codici penali militari*, 78.
- (24) - Così: V. BACHELET (1962), *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, 212.
- (25) - Sul procedimento disciplinare di corpo, in generale, vedi: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 283. (26) - Secondo autorevole dottrina l'azione disciplinare sarebbe ormai pienamente qualificabile come azione giustiziale e non parteciperebbe più dei caratteri dell'azione di comando: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), *Elementi di diritto disciplinare militare*, 99.
- (27) - Cfr.: art. 59, comma 1, R.D.M.
- (28) - Sul punto: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), *Elementi di diritto disciplinare militare*, 126.
- (29) - Cfr.: art. 59, comma 5, R.D.M.
- (30) - Cfr.: art. 59, comma 3, R.D.M.
- (31) - Cfr.: art. 59, comma 4, R.D.M.
- (32) - Sull'impatto della l. n. 241/1990 in materia di procedimento disciplinari, vedi: G. PAVICH (1996), "Riflessi della legge sulla trasparenza in relazione a provvedimenti tipici dell'amministrazione militare", 57; V. TENORE, (2002), "Gli istituti portanti della legge 7 agosto 1990, n. 241, per l'amministrazione militare", 29.
- (33) - Cfr.: art. 4, comma 1, l. n. 241/1990.
- (34) - Da ultimo, vedi: S. RUSSO (2001), "Modalità di avvio del procedimento disciplinare militare", 5; E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), *Elementi di diritto disciplinare militare*, 119.
- (35) - Cfr.: d. m. 14 giugno 1995, n. 519, allegato 3, numero 11.
- (36) - Sul punto, per maggiori approfondimenti, sia consentito rinviare a: E. BOURSIER NIUTTA - F. BASSETTA (1998), "La cognizione diretta degli atti dei procedimenti disciplinari militari", 70.
- (37) - Cfr.: art. 10, comma 1, d. m. n. 603/1993; art. 8, comma 1, d. m. n. 690/1996.
- (38) - Proprio lo scopo del procedimento disciplinare e la differenza tra accertamento del fatto ed accertamento della responsabilità consente di evidenziare questa fase degli accertamenti preliminari, in realtà rimasta per molto tempo in ombra. Sul punto, con particolare accentuazione: E. Boursier Niutta - A. Esposito (2002), *Elementi di diritto disciplinare militare*, 106.
- (39) - Sul rilevamento e l'accertamento dell'infrazione disciplinare: *Ibidem*, 112.
- (40) - Cfr.: art. 58, comma 1, R.D.M.
- (41) - Cfr.: art. 58, comma 2, R.D.M.
- (42) - Vedi, in particolare, l'art. 58, comma 7, R.D.M. il quale prescrive che il comandante di corpo quando riceve il rapporto disciplinare, a lui inoltrato nel caso in cui il militare manchevole e il superiore che ha constatato la mancanza siano di diversi reparti, e riscontra che l'infrazione indicata nello stesso sia prevista tra i comportamenti punibili con la consegna di rigore è obbligato ad instaurare il procedimento disciplinare.
- (43) - Cfr.: art. 2, comma 3, l. n. 241/1990.
- (44) - Sul problema dei termini nel procedimento disciplinare militare, con particolare riferimento alla fase degli accertamenti preliminari, anche alla luce del predetto parere del Consiglio di Stato, vedi: S. BRUNO (2003), "Il termine per gli accertamenti preliminari prodromici al procedimento disciplinare militare di corpo", 71.
- (45) - Cfr.: art. 66 R.D.M. Su questo peculiare procedimento disciplinare, in generale, vedi: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 287; E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), *Elementi di diritto disciplinare militare*, 135.
- (46) - Cfr.: art. 15, 2° comma, l. n. 382/1978. La norma, originariamente, prevedeva che il militare

difensore poteva essere prescelto esclusivamente tra coloro che erano in servizio presso l'ente di appartenenza dell'incolpato. Successivamente è intervenuta la Corte costituzionale con sent. 22 gennaio 1992, n. 37, che, considerando il potenziale condizionamento del militare difensore, appartenente allo stesso ente dell'incolpato, per la comune dipendenza dal comandante di corpo, autorità decidente in tema di irrogazione della consegna di rigore, e volendo assicurare una difesa imparziale e indipendente da pressioni esterne, secondo lo stesso spirito della legge di principio, ha dichiarato incostituzionale la norma in argomento nel momento in cui limita la scelta del militare difensore esclusivamente tra i militari dell'ente di appartenenza dell'incolpato.

(47) - Cfr.: art. 68, commi 2 e 4, R.D.M.

(48) - Cfr.: art. 68, commi 3 e 6, R.D.M.

(49) - Cfr.: art. 15, 2° comma, l. n. 382/1978; art. 66, comma 6, R.D.M.; art. 67, comma 1, R.D.M.

(50) - Cfr.: art. 66, commi 3 e 5, R. D.M.

(51) - Cfr.: art. 66, comma 4, R.D.M.

(52) - Cfr.: art. 67, commi 2 e 6, R.D.M.

(53) - Cfr.: art. 66, commi 7, 8 e 9, R.D.M.

(54) - Sulla disciplina militare di stato l'opera recente più completa è: A. ROMEO - A. BORDIGNON (1999), *Le sanzioni disciplinari nei riguardi del personale militare ed il relativo procedimento amministrativo di accertamento*, 5.

(55) - Sul punto, con ampi riferimenti alla giurisprudenza amministrativa, vedi: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 294.

(56) - Sulla vicinanza tra sanzioni disciplinari di stato per i militari e sistema sanzionatorio del pubblico impiego, precedentemente alla riforma: D. BORTOLOTTI (1992), "Sanzioni disciplinari - II) impiego pubblico", 1.

(57) - Su questo principio in ambito disciplinare, vedi: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), *Elementi di diritto disciplinare militare*, 142. Vedi anche: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 241.

(58) - Sulle sanzioni di stato, in generale, vedi: F. BREGLIA (1954), *Lo stato degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica*, 267.

(59) - È stato rilevato come per i doveri inerenti al giuramento prestato non si deve far riferimento agli impegni assunti con il giuramento, bensì ai doveri espressamente indicati dall'art. 9, per il necessario collegamento funzionale della disciplina militare con l'assolvimento dei compiti istituzionali. Sul punto: E. BOURSIER NIUTTA - A. ESPOSITO (2002), *Elementi di diritto disciplinare militare*, 53.

(60) - Per la disciplina di corpo esiste un'apposita norma che obbliga l'autorità alla quale viene conferita la potestà sanzionatoria a prendere in considerazione, in sede di irrogazione di sanzione disciplinare, una serie di criteri prefissati: precedenti disciplinari e di servizio, grado, età, anzianità di servizio, intenzionalità della mancanza, infrazione commessa alla presenza di altri militari, mancanza commessa in concorso con altri militari, recidiva. Cfr.: art. 60 R.D.M.

(61) - Sul procedimento disciplinare di stato e le perplessità che suscita la mancata adozione di una normativa regolamentare attuativa, vedi: E. BOURSIER NIUTTA (1997), "Brevi riflessioni su aspetti procedurali della disciplina militare di stato", 449. Per una ricostruzione analitica del procedimento disciplinare di stato in relazione alle varie categorie di militari: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 295. Vedi, inoltre: B. BURATTI - C. PELLEGRINI (2002), "Il procedimento disciplinare di stato per il personale militare", 2491.

(62) - Cfr.: art. 74, 1° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 64, 1° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali e volontari di truppa); art. 38, 1° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri); art. 44, 1° comma, l. n. 833/1961 (appuntati e finanziari). Sui principi generali dell'inchiesta formale, vedi: F. BREGLIA (1954), *Lo stato degli ufficiali*, 279.

(63) - Cfr.: art. 75, 3° e 4° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 65, 5° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali).

(64) - Cfr.: art. 76 l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 65, 6° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 38,

3° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri).

(65) - Cfr.: art. 30, comma 2, d. lg. n. 196/1995.

(66) - Cfr.: art. 2, l. n. 1089/1959 (ufficiali); art. 6, 2° comma, l. n. 260/1957 (sottufficiali); art. 45, 2° comma, l. n. 833/1961 (appuntati e finanzieri).

(67) - Cfr.: art. 75, 1° e 2° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 65, 1° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali e volontari di truppa).

(68) - Cfr.: art. 75, 2° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 65, 2° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali); art. 38, 3° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri).

(69) - Cfr.: art. 2, l. n. 1089/1959 (ufficiali); art. 6, 1° comma, l. n. 260/1957 (sottufficiali); art. 45, 2° comma, l. n. 833/1961 (appuntati e finanzieri).

(70) - Cfr.: art. 26, comma 1, lett. d), d. lg. n. 297/2000 (sottufficiali dei Carabinieri); art. 6, 1° comma, l. n. 260/1957 (sottufficiali della Finanza); art. 44, 2° comma, l. n. 833/1961 (appuntati e finanzieri).

(71) - Cfr.: art. 38, 1° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri); art. 44, 2° comma, l. n. 833/1961 (appuntati e finanzieri).

(72) - Cfr.: art. 77, 1° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 66, l. n. 599/1954 (sottufficiali e volontari di truppa); art. 38, 2° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri); art. 45, 1° comma, l. n. 833/1961 (appuntati e finanzieri).

(73) - Cfr.: art. 77, 2° comma, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 66, 1° comma, l. n. 599/1954 (sottufficiali e volontari di truppa).

(74) - Cfr.: artt. 9, 5° comma, e 38, 3° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri); art. 45, 1° comma, l. n. 833/1961 (appuntati e finanzieri).

(75) - Sul consiglio di disciplina, vedi: F. BREGLIA (1954), *Lo stato degli ufficiali*, 293.

(76) - Cfr.: art. 81, l. n. 113/1954, che dispone la composizione del consiglio su cinque membri tutti di grado superiore all'incolpato, o anche di sola maggiore anzianità. Per gli ufficiali della Guardia di finanza valgono le speciali norme di cui all'art. 5, l. n. 1089/1959.

(77) - Cfr.: art. 80, l. n. 113/1954, che dispone la composizione del consiglio su cinque membri tutti di grado superiore dell'incolpato, il cui presidente deve essere almeno colonnello o grado corrispondente. Per gli ufficiali della Guardia di finanza valgono le speciali norme di cui all'art. 5, l. n. 1089/1959.

(78) - Cfr.: art. 68, l. n. 599/1954 (sottufficiali e volontari di truppa) che dispone la composizione della commissione su tre membri, di cui almeno due ufficiali superiori e il terzo di grado non inferiore a capitano. Il presidente deve essere almeno tenente colonnello. Ai sensi dell'art. 46, 6° comma, l. n. 833/1961, le suddette norme si applicano anche per la composizione delle commissioni di disciplina a carico di appartenenti al ruolo appuntati e finanzieri. Per gli appartenenti al ruolo appuntati e carabinieri valgono le norme di cui all'art. 39, 1° comma, l. n. 1168/1961, che prevede la composizione della commissione su tre membri, di cui uno - presidente - ufficiale superiore e gli altri due devono essere capitani.

(79) - Cfr.: art. 83, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 70, l. n. 599/1954 (sottufficiali, volontari di truppa e appuntati e finanzieri); art. 40, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri).

(80) - Cfr.: art. 84, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 71 l. n. 599/1954 (sottufficiali, volontari di truppa e appuntati e finanzieri); art. 41, 1° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri).

(81) - Cfr.: art. 73, l. n. 599/1954 (sottufficiali, volontari di truppa e appuntati e finanzieri); art. 41, 2° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri).

(82) - Per il funzionamento dei consigli o commissioni di disciplina le norme sono le seguenti: art. 87, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 74 l. n. 599/1954 (sottufficiali, volontari di truppa e appuntati e finanzieri); art. 42, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri).

(83) - Cfr.: art. 88, l. n. 113/1954 (ufficiali); art. 75 l. n. 599/1954 (sottufficiali, volontari di truppa); art. 42, 4° comma, l. n. 1168/1961 (appuntati e carabinieri); art. 46, 3° comma, l. n. 833/1961 (appuntati e finanzieri). Per gli appartenenti ai ruoli iniziali dei corpi militari di polizia la facoltà di discostarsi dal giudizio della commissione da parte del Ministro o del comandante generale viene stabilita solo in melius.

- (84) - Sul problema, in generale, vedi: P. VINCI (2000), "Il concorso tra illecito disciplinare di corpo e reato: profili sostanziali e rapporto tra i relativi procedimenti di accertamento", 35.
- (85) - Sul punto, con ampi riferimenti giurisprudenziali, vedi: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 266. (86) - Sul punto, in particolare, vedi: Ibidem, 266.
- (87) - Sulla problematica, in generale, vedi: E. PEPE - N. PEPE (2002), "Giudicato penale e procedimento disciplinare", 245. (88) - Cfr.: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 269.
- (89) - Sulla problematica della sentenza di patteggiamento e la sua incidenza sul giudizio disciplinare esiste un'ampia letteratura. Vedi in particolare: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 273; F. GRECO - C. POLIDORI (1999), "Effetti della sentenza di patteggiamento nel rapporto di pubblico impiego"; R. RAPANOTTI - C. PELLEGRINI (1998), "La sentenza di patteggiamento nei procedimenti amministrativi"; C. POLIDORI (1997), "Rilevanza della sentenza di "patteggiamento" nel procedimento disciplinare".
- (90) - Sulla legittimità delle sanzioni disciplinari destitutive e la loro automatica applicazione a seguito di condanna penale e sull'efficacia delle sanzioni penali accessorie che prevedono ipotesi di destituzione, vedi: G. FAILLA - C. POLIDORI (1997), "Pene militari accessorie e sanzioni disciplinari destitutive".
- (91) - In particolare, sulla destituzione automatica, vedi: B. BURATTI - C. PELLEGRINI (2002), "La destituzione di diritto nella sua evoluzione normativa e giurisprudenziale", 59.
- (92) - Cfr.: A. SIMONCELLI (2002), "Sanzioni di stato e di corpo", 274.
- (93) - Cfr.: Ibidem, 279.