

CARABINIERI : PRINCIPIO DELL'ONORE VERSO PRINCIPIO DI LEGALITA'

Audizione in Commissione Difesa di Cleto Lafrate

Iniziamo, buongiorno a tutti.

L'ordine del giorno reca nell'ambito dell'esame della proposta di legge in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare, l'audizione informale di rappresentanti del sindacato italiano dei militari guardie di finanza. Avverto che con il consenso degli auditi la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla webcam della Camera dei Deputati.

*Saluto e do il benvenuto ai rappresentanti sindacali oggi presenti, in particolare al **brigadiere capo Cleto lafrate, segretario generale**, all'appuntato scelto Francesco Pasciutto, segretario nazionale e al finanziere Gianluca Rota, segretario nazionale. Dopo gli interventi dei nostri ospiti, ai quali chiedo la cortesia di contenere i tempi della discussione per dare modo di iniziare l'audizione seguente per le ore 13, darò la parola ai colleghi che intendano porre domande o svolgere osservazione, cui i delegati potranno replicare. A tal proposito chiedo i colleghi di far prevenire al Banco della Presidenza la propria iscrizione a parlare.*

*Dò quindi la parola, in rappresentanza **del Sindacato Italiano dei Militari Guardia di Finanza, al segretario generale Cleto lafrate, prego.***

Cleto Lafrate

Buongiorno a tutti, a nome del Sim Guardia di Finanza Presidente e agli onorevoli membri di questa Commissione Difesa, per questa occasione offertaci. Il passaggio che i militari e le forze di polizia ad ordinamento militare si incrono a compiere è epocale.

Con la sentenza 120-2018 la Corte Costituzionale ha finalmente rimosso l'anacronistico divieto per i militari di costituire associazioni sindacali. Dunque, fino ad oggi i militari hanno vissuto in una condizione, per così dire, di incostituzionalità di fatto. Adesso il Parlamento dovrà scrivere una legge che recepisca il principio annunciato dalla sentenza, che allo scopo ha già esperito un primo ciclo di audizioni, nel corso delle quali sono stati sentiti i vertici delle forze armate e di polizia ad ordinamento militare e i sindacati già costituiti.

Nel corso di queste audizioni sono emersi due fronti contrapposti. I sindacati militari hanno chiesto in coro, sia pur con diverse sfumature, l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione al comparto militare. Di contro i signori comandanti generali, i capi di Stato Maggiore, hanno affermato che il mondo militare è specifico e da questa specificità discenderebbe una serie di limiti e condizionamenti all'esercizio dei diritti costituzionali dei militari e segnatamente all'esercizio dei diritti sindacali.

È lampante che queste due posizioni sono inconciliabili, quindi per far comprendere quanto sia essenziale un sindacato vero per i militari e quanto sia anacronistico lo schema proposto dai vertici militari è fondamentale chiarire il concetto nodale di specificità militare dal punto di vista dottrinale e della tradizione. In questi dedicherò tutto il mio tempo a questo concetto. Se si condividesse l'idea che dalla specificità militare derivano una serie di limiti ed errore ai principi costituzionali e in particolare ai diritti sindacali dei militari, si conferirebbe alla gerarchia militare una sorta di supremazia speciale per effetto della quale non sarebbero applicabili all'interno dell'ordinamento militare i principi generali e fondamentali dell'ordinamento giuridico statale di cui lo stesso ordinamento militare è certamente parte essenziale.

Come ha affermato la Corte qualche anno fa la sentenza 414 del 91 in epoca pre-costituzionale gli eserciti prescindevano dallo status civitatis dei reclutati, peraltro privi di diritti civili formalmente riconosciuti e a tutela dell'unico e decisivo interesse della disciplina e della gerarchia si teneva separato il soldato dai cittadini, a sottolineare la qualità inalienabile dello status personale *semper miles semper miles*. La promulgazione della carta costituzionale nel 48 ha costituito una svolta per la riflessione sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento interno speciale militare. La più elaborata riflessione ad argomento è costituita dalla teoria di Vittorio Bachelet il quale sostiene l'impossibilità di un contrasto tra ordinamento generale e ordinamento interno ed afferma che quest'ultimo ha rappresentato storicamente una istituzione avente in sé forza vitale ed una sua regola di condotta che lo stato di diritto ha inizialmente piuttosto riconosciuto che imposto.

In tono con questa impostazione l'autore legge l'interpreta l'articolo 52 terzo comma della costituzione. In sintesi Bachelet giunge alla conclusione che la specificità militare non è un principio di rango costituzionale ma in quanto preesistente alla costituzione è stata per così dire accettata oserei dire tollerata dai padri costituenti. Essa è il frutto di una prassi ripetuta ed una consuetudine organizzativa che non ha ricevuto l'appoggio di norme imperative dello stato ed è pertanto da intendersi superata con l'avvento della costituzione.

A chiarimento della sua analisi Bachelet adduce la circostanza secondo la quale alla base dell'ordinamento militare vi sarebbe un gruppo di norme ispirate al principio dell'onore ereditato dalla tradizione e dalla consuetudine. Il principio dell'onore militare dunque è un punto assolutamente nodale per far luce sulla specificità militare perché la specificità militare è figlia del principio dell'onore. L'onore militare consiste in quell'insieme di virtù onestà, lealtà, rettitudine, imparzialità il cui possesso è considerato dai militari come supremo criterio di distinzione.

Tale onore è da custodire gelosamente assegnandogli una dimensione quasi sacrale. Dietro alla preoccupazione degli alti comandi militari di tutelare ad ogni costo l'immagine del corpo, delle volte anche a costo di sacrificare la verità, caso Cucchi-Docet, vi è la preoccupazione di tutelare il principio dell'onore, quindi si tutela l'immagine del corpo ma in realtà si sta tutelando il principio dell'onore. Infatti se l'ordinamento militare in tutti questi anni è riuscito a rimanere impermeabile ai sindacati al principio di legalità è proprio per questa erronea concezione dell'onore.

Se il capo è depositario dell'onore, se attraverso la sottoposizione a lui che l'onore si trasmette, infatti la disciplina è stata definita da chi mi ha preceduto, come fondamentale

ammaestramento e guida per tutto il personale, spetterà esclusivamente a lui di guidare, ammaestrare, decidere, trasferire quanto e dove, chi punire e chi ricompensare. All'interno di questa insula Felix dell'ordinamento militare i sindacati non possono e non devono entrare a giudizio di alcuni perché con le loro attività favorirebbero l'approdo sull'isola del principio di legalità che si pone in antitesi con il principio dell'onore. È scontato sottolineare che l'avvento dell'uno estrometterebbe necessariamente l'altro.

Mi spiego, se consideriamo il principio di legalità come la linea di confine che delimita lo spazio all'interno del quale un potere esercita la sua discrezionalità, possiamo affermare che nell'ordinamento militare quella linea di confine è elastica e può essere spostata in avanti o indietro a seconda della circostanza da parte dell'autorità militare, mentre nell'ordinamento statale quella linea è ben ancorata al terreno, è fissa, è ben visibile da tutti, è la legge. Faccio un esempio, nell'ordinamento statale il principio di legalità impone che la sanzione degli arresti domiciliari sia presidiata da una serie di tutele e cautele a garanzia dei diritti del condannato. Nell'ordinamento militare invece le infrazioni che danno luogo alla sanzione della consegna, l'equivalente degli arresti domiciliari, non sono affatto tipizzate nonostante l'afflittività della pena sia presso quella stessa.

La norma infatti si limita a stabilire che la consegna punisce le violazioni dei doveri militari e le più gravi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio. Ma non finisce qui a proposito di elasticità di cui parlavamo prima. Non v'è un obbligo di retribuire con la medesima sanzione le stesse mancanze disciplinari.

L'autorità militare esercita un potere discrezionale che può portare a valutazioni che non conducono necessariamente alla stessa sanzione se ritenuta inopportuna o sconveniente per quella circostanza e per quel manchevole. Tale preminenza dell'onore militare sulla legalità emerge anche dalla lettura dei doveri dei militari, consacrate negli articoli 712 e seguenti del dpr 90 2010. L'elasticità dei testi degli articoli non solo rende confusi i confini tra lecito e illecito, con buona pace dell'articolo 27 della Costituzione secondo cui le pene e anche le sanzioni disciplinari devono tendere alla rieducazione, ma riflette una concezione punitiva di tipo soggettivistico tipica delle esperienze totalitarie e pensare che qualcuno degli auditi che mi ha preceduto ha ipotizzato addirittura che l'autorizzazione a costituire un sindacato possa essere ritirata in caso di grave mancanza disciplinare, ma se le infrazioni che danno luogo ai rilievi non sono tipizzate, un tale codicillo non farebbe altro che mettere i sindacati al guinzaglio degli stati maggiori, perché non c'è una tipizzazione delle infrazioni che danno luogo ai rilievi disciplinari.

Il principio dell'onore non influenza solo il momento sanzionatorio, ma ogni aspetto della vita del militare, in particolare i trasferimenti, gli avanzamenti, le notizie premiali, la distribuzione dello straordinario eccetera eccetera eccetera. Tale circostanza produce quella che io chiamo OGM che nuoce alla salute della democrazia, per OGM intendo obbedienza geneticamente modificata, produce dicevo una grave modificazione genetica dell'istituto dell'obbedienza militare, se iniziamo a parlare di obbedienza qui si apre un mondo e quindi per motivi di tempo, per un approfondimento su questo tema rimando al contributo che ho allegato al testo consegnato a questa onorevole commissione. Le radici storiche alla base del principio dell'onore vanno ricercate nel particolare significato che durante l'impero romano aveva il giuramento militare, chiamato appunto sacramentum militiae, era il mezzo mediante il quale veniva creato con il favore degli dèi un nuovo stato personale, lo status

militis appunto, si riteneva che con il giuramento il legionario romano ricevesse dalla potenza degli dèi un supplemento di purezza, oltre che a forza e coraggio, che operava la trasformazione del cives in miles, è significativo il fatto che i legionari solo dopo il giuramento maturassero il diritto a freggiarsi del nome di sacriati, per così dire infusi, unti dagli dèi, la naturale conseguenza di questa atmosfera preta di sacralità e ammantata di religiosità fu l'affermazione del principio dell'onore militare da cui come detto la specificità militare è figlia.

Ora non si vuole negare il fatto che il senso dell'onore sia ancora oggi maggiormente sviluppato nei militari, ma certamente non si può presumere che esso costituisca una prerogativa intrinseca a quello status e adesso necessariamente riconducibile. Ciò in quanto non vorrei offendere l'intelligenza di chi mi ascolta, ma devo necessariamente ribadirlo, una virtù per sua natura non può che essere soggettiva, c'è chi ce l'ha e chi non ce l'ha, questa virtù dell'onore. Quindi possiamo concludere che superata la specificità, superata la speciale, la supremazia speciale, scusate, connessa alla specificità militare nasce come un sacramento pagano all'interno di un rito anch'esso pagano, sopravvive nel medioevo e viene tollerato dal legislatore costituente perché non c'erano i presupposti storici per un suo superamento, ma il fatto che ancora oggi venga invocata per giustificare restrizioni ai diritti fondamentali dei militari pare proprio illogico e assurdo.

Adesso la strada in discesa e mi avvio alla conclusione. Superato l'ostacolo fondamentale della specificità militare, da non considerare come limitativa o negatrice dei principi e delle libertà costituzionali, non si può non rilevare la perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del disegno di legge in esame. Il Sim guardia di finanza ritiene che in tempo di pace, e lo ribadisco in tempo di pace, ai cittadini militari debba essere riconosciuto un sindacato almeno uguale a quello della Polizia, che è già un sindacato di serie B rispetto a quello degli altri lavoratori.

Non da ultimo, in un'ottica europea, la considerazione che i paesi del nord Europa da tempo hanno riconosciuto ai loro cittadini militari la possibilità di riunirsi in associazioni sindacali e l'efficienza delle forze armate di questi paesi non è stata per nulla intaccata dalla presenza dei sindacati militari, anzi ne è risultata rafforzata. È fondamentale precisare che in un moderno stato di diritto ogni potere giuridico deve portare in sé il concetto di limite, volto a frenare la tendenza agli eccessi da parte di chi ne sia titolare. La possibilità di sindacare la manifestazione del potere è diretta a contenerne l'esercizio nei limiti interni ed esterni che lo individuano e lo giustificano.

Proprio riferimento alle forze armate in tempo di pace acquista notevole importanza la qualificazione di democraticità abbinata ad imparzialità posto che la stessa forma di Stato risulterebbe gravemente compromessa se si ammettessero comportamenti parziali da parte dell'organizzazione che detiene il monopolio della forza, il comparto difesa, oppure, cosa peggiore, se si ammettessero comportamenti parziali da parte delle forze di polizia ed ordinamento militare che hanno la possibilità di accedere a dati sensibili, detengono enormi poteri investigativi anche d'iniziativa in forza dei quali possono imprimere direzione e verso alle indagini giudiziarie. Il sindacato nelle forze armate è necessario anche per garantire quella imparzialità che un ordinamento militare separato dallo Stato di diritto e posto al di fuori della sua logica non sempre sarebbe in grado di garantire. La tutela della coesione interna delle forze armate di polizia ed ordinamento militare deve avvenire all'interno dei

principi costituzionali e non al di fuori di questi, altrimenti si finisce per garantire i privilegi di pochi tramite le restrizioni di molti e si corre anche il rischio che le forze armate di polizia siano subordinate non tanto alla difesa dei valori costituzionali quanto piuttosto alle esigenze perseguite attraverso l'apparato esecutivo dei gruppi egemoni nella realtà civile e sociale del Paese.

Attenzione cari onorevoli, attenzione, negare i diritti sindacali alla polizia giudiziaria e ordinamento militare per tutelare coesione interna e unicità di comando equivale a depotenziare l'articolo 109 della Costituzione rispetto a quelle indagini che la politica interesse a conoscere e controllare, caso Consip-Docet. In questi casi diventa più difficile per la magistratura disporre direttamente del militare che privo di tutele sindacali deve obbedire anche ad una catena gerarchica il cui ultimo anello si aggancia o comunque è assai contiguo all'autorità politica. Molti dei tentativi di limitare i diritti costituzionali dei militari già in tempo di pace in nome della tutela della compagine interna, dell'efficienza, della politicità delle forze armate e di polizia sono poco sinceri e a volte ispirati a secondi fini.

In conclusione la specificità militare che ha fatto dell'organizzazione militare una specie di microstato annidato insieme allo Stato democratico è uno strumento talmente pericoloso da richiedere indifferibili urgentissimi interventi correttivi. Noi del Sistema Guardia di Finanza riponiamo in questa onorevole Commissione difesa e nel Parlamento sovrano tutte le nostre speranze di cambiamento. Mi piace concludere con le parole dell'Onorevole Aldo Moro in Assemblea Costituente.

Non è pensabile che la gerarchia militare soffri la dignità della persona umana come troppe volte è accaduto attraverso i regolamenti di disciplina. Grazie per l'ascolto e mi scuso se sono andato oltre di qualche minuto.

Grazie, do la parola quindi ai colleghi iscritti a parlare, Onorevole del Monaco.

Onorevole del Monaco

Io volevo soltanto, perché c'è stata ancora un'altra l'appello dicendo giuramento pagano e d'altra parte anche la questione del regolamento di disciplina. Io che ho donato la mia vita per 40 anni alle Forze Armate posso dire che io mi sento onorato oggi come 40 anni fa quando giurai per la prima volta e oggi chiaramente posso dire che il fatto che il mio giuramento era sull'onore e dall'onore è venuto fuori la legalità, l'onestà, la trasparenza sono stati pilastri della mia vita militare e quindi legata anche a un regolamento di disciplina di cui lei criticava però io dico che il regolamento di disciplina non è una debolezza, è una forza, è un punto di forza perché il dovere che ne scaturisce anche dal regolamento non è soltanto in discesa dal superiore verso l'inferiore come spesso è stato intravisto, fatto vedere, ma è soprattutto una garanzia dell'inferiore nei confronti del superiore. Io ho visto tantissimi colleghi, colonnelli, generali, di gradi anche più bassi, che sono stati attribuiti nelle mancanze disciplinare, su sollecitazione di inferiori, è un fatto che chiaramente è proprio dettato da quella che è la forza del regolamento quindi così come esiste anche nell'ambito dei comparti civili perché avendo avuto la dipendenza anche il personale civile c'era anche lì un codice deontologico dal punto di vista disciplinare che non era molto diverso se andiamo a vedere, quindi io per chiudere sono onorato di essere stato un militare, lo sono ancora perché porto ancora le stellette sulla pelle e d'altra parte il regolamento di disciplina come dicevo prima è un punto di forza non è un punto di debolezza e soprattutto ringrazio Dio per

aver giurato fedeltà e da quella fedeltà è venuta fuori la mia legalità, la mia onestà, la mia trasparenza come penso di tantissimi appartenenti alle Forze Armate o ai Corpi Armati dello Stato, grazie.

Mi è stato chiesto di rispondere in un paio di minuti alla prima domanda, la domanda è questa, esistono poteri buoni ?

Ci sono delle categorie che rappresentano il potere buono? O la seconda domanda che ci dovremmo porre, durante il giuramento il militare è un soggetto attivo che assume un impegno e quindi un uomo con tutte le sue imperfezioni oppure un soggetto passivo che riceve dalla potenza degli dèi un supplemento di purezza e quindi è un potere buono? Il militare assume un impegno, tutti noi siamo onorati di essere militari però alla base dell'ordinamento militare ci deve essere un principio di legalità e non un principio dell'onore, la regola dell'onore deve essere sostituita dal principio di legalità, c'è una legge, ci devono essere dei paletti fissi, l'esercizio della discrezionalità deve essere ben definito. Rispondo alla seconda domanda brevissimamente, i militari sono specifici tanto quanto sono specifici i poliziotti, nel senso che la specificità militare non è una specificità ordinamentale, è una specificità funzionale, quindi non sono più specifici dei poliziotti e quindi meritano gli stessi diritti sindacali che hanno i poliziotti, ma quello è già un punto di partenza perché la legge della polizia è vecchia di 40 anni, ci sarebbero da fare degli aggiustamenti anche a proposito dei diritti sindacali della polizia. Basta se nessun altro intende intervenire anche perché siamo in ritardo, chiedo scuse.

Ho cercato di sintetizzare, c'è molto da dire, però ho cercato di fare con un minuto tutto.