

## IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE, QUESTO SCONOSCIUTO

lunedì 24 marzo 2008



GrNet.it in questi mesi ha trattato più o meno approfonditamente alcune vicende nelle quali è stato analizzato l'approccio che ha l'amministrazione militare nell'istruire i procedimenti disciplinari a carico dei propri dipendenti. Come abbiamo più volte sottolineato, non sempre - anzi, quasi mai - si tengono nella debita considerazione quelle garanzie che hanno un indubbio rilievo costituzionale. Un'importante pietra miliare in questo contesto normativo è stata sicuramente la sentenza n. 37 del 1992 della Corte Costituzionale che ha voluto fortemente stigmatizzare l'irragionevolezza e l'incongruità di certi atteggiamenti adottati dalle commissioni disciplinari quando tentano di svilire uno degli istituti più importanti nel processo amministrativo: il diritto alla difesa.

Pubblichiamo volentieri un'attenta analisi di Luca COMELLINI la cui lettura, oltre ad essere illuminante per coloro i quali sconoscono questi temi, dimostra con quale attenzione gli organi costituzionali seguono - e sanzionano - talune "devianze" che l'apparato militare sembra non voler abbandonare, come le vicende narrate da questa testata dimostrano in maniera puntuale.

**"La garanzia dei diritti costituzionali ha lo scopo di comporre quante più divergenze possibili affinché non pervengano alla sede giudiziaria contenziosi alimentati dalla riservatezza dell'attività amministrativa"**

Leggendo quanto pubblicato sul sito d'informazione [www.grnet.it](http://www.grnet.it), a proposito del Tenente Colonnello Amedeo BERDOZZO, costretto a subire un procedimento disciplinare caratterizzato dalla espressa violazione del art. 136 della Costituzione, mi sono ritrovato a voler sviluppare la seguente riflessione in una proposta che spero possa trovare ampia condivisione anche in quegli ambienti militari notoriamente restii alle innovazioni.

Negli ambienti militari l'azione disciplinare sembra essere spesso vissuta, dalle parti in causa, come un sistematico mezzo di repressione dell'ipotetico comportamento ritenuto illecito, da una parte, mentre dall'altra come una intolleranza ad atti e comportamenti che rientrano nella quotidianità dell'italico "modus vivendi". A volte, però, questi "comportamenti" sono l'espressione di una evoluzione sociale che l'apparato militare, ancora oggi mal tollera finendo con il cercare nell'esempio eclatante l'inutile soluzione del problema.

Ho spesso avuto modo di osservare che l'azione disciplinare, confinata all'interno dell'ambiente nel quale

si sviluppa, tende a restarvi producendo – l'esemplare sanzione eventualmente comminata - limitati effetti tanto su colui che la subisce tanto su coloro che ne sono gli osservatori, e nonostante vi siano leggi e regolamenti che disciplinano puntualmente ogni fase del procedimento questi finiscono col divenire dei classici esempi da manuale del distorto uso del potere amministrativo.

Dopo aver osservato numerosi procedimenti disciplinari, alcuni per il ruolo di difensore svolto, altri per l'interessamento richiesto dalla parte incolpata su come attuare i legittimi mezzi difensivi, ho maturato la convinzione che, diversamente, l'esternalizzazione ed il coinvolgimento di soggetti esterni all'ambiente nel quale si deve svolgere il procedimento disciplinare finirebbero con il garantire entrambi gli interessi contrapposti, assicurando alle parti il regolare svolgimento di ogni attività connessa ai rispettivi esercizi, potestativi da un lato e difensivi dall'altro.

Questo principio, che la Corte Costituzionale, con la storica Sentenza n. 37/1992, pronunciata in merito alla questione di legittimità dell'articolo 15 della Legge 382/1978 sembrò aver definitivamente risolto incardinando la decisione proprio sulla difficoltà di svolgere un giusto ed equilibrato contraddittorio tra le parti in causa, sembra non essere stato adeguatamente fatto proprio dall'amministrazione militare che, recentemente, con il caso di un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, il T.C. Amedeo BERDOZZO, al quale anche alcuni Organismi della Rappresentanza Militare hanno espresso la propria solidarietà, sembra abbia voluto dimostrare indifferenza tanto alle dichiarazioni d'incostituzionalità pronunciata dalla suprema Corte, quanto ai diritti costituzionali della parte sottoposta al procedimento disciplinare.

A questo punto mi sembra sia d'obbligo riportare alla mente del lettore alcuni passi dell'importante Decisione affinché ognuno tragga le proprie considerazioni nell'eventualità di doversi trovare in una condizione tale da dover, con lo spirito di fattiva collaborazione che dev'essere proprio di ogni dipendente della P.A., ed ancor più del militare, sollecitare ed indirizzare l'azione amministrativa nell'ambito del corretto uso del potere che la legge gli affida.

*“Allo scopo di garantire il principio del giusto procedimento anche nel caso della irrogazione di sanzioni disciplinari di corpo, l'art. 15 della stabilisce alcune regole, aventi un contenuto paragiurisdizionale, dirette ad assicurare al militare sottoposto al relativo procedimento amministrativo un'adeguata tutela di alcuni essenziali interessi giuridicamente rilevanti. Il suddetto articolo dispone, infatti, che nessuna sanzione disciplinare di corpo può essere inflitta in mancanza di una previa contestazione degli addebiti e in mancanza del fatto che siano sentite e vagliate le giustificazioni addotte dal militare interessato (primo comma). Inoltre, lo stesso articolo dispone, al comma successivo, che le infrazioni comportanti la punizione della consegna di rigore non possono essere decise nel senso della colpevolezza dell'accusato senza che sia stato sentito il parere di una commissione formata da tre militari (di cui due di grado superiore e uno di grado pari rispetto a quello del militare sottoposto a procedimento).*

*Ancora lo stesso articolo, sempre al secondo comma, riconosce al militare che ha commesso l'infrazione il "diritto alla difesa", nel senso che, a tutela dei suoi interessi, gli garantisce la nomina di un difensore da lui prescelto tra i militari in servizio nel suo stesso "ente" di appartenenza e, in mancanza di questo, la nomina di un difensore d'ufficio.*

*Nelle disposizioni che regolano il procedimento disciplinare in esame, la difesa dell'inquisito riceve una protezione particolarmente accurata.*

*Innanzitutto, il regolamento di esecuzione della contenuto nel (Regolamento di disciplina militare) - prevede, all'art. 68, tanto la dispensa del militare difensore dai suoi normali obblighi di servizio per il tempo necessario all'adempimento delle funzioni connesse alla difesa, quanto il divieto per il militare designato difensore di ufficio di rifiutare l'incarico se non per giustificato impedimento. Ma quel che è più importante è che lo stesso articolo, a tutela dell'imparzialità della difesa dispone sia che le funzioni del difensore non possono essere assolve dal superiore che ha rilevato la mancanza, sia che il difensore è vincolato al segreto d'ufficio. In ogni caso, la garanzia più forte del principio dell'imparzialità e dell'indipendenza della difesa è data dallo stesso art. 15, secondo comma, della, il quale stabilisce che al militare che ha esercitato le funzioni di difensore in un procedimento disciplinare non può esser inflitta alcuna sanzione per fatti rientranti*

*nell'espletamento del suo mandato.*

*Non v'è dubbio che il quadro normativo tracciato mostra un complesso di disposizioni preordinato al fine di assicurare, non soltanto una difesa a tutela degli interessi del militare sottoposto a procedimento disciplinare, ma soprattutto una difesa che possa essere svolta in condizioni di imparzialità e di indipendenza anche nei confronti delle pressioni che possano derivare dall'ambiente di vita militare. In riferimento a tale fine, la preclusione della possibilità di scegliersi un difensore al di fuori dell'"ente" di appartenenza costituisce una limitazione palesemente incongruente, soprattutto in considerazione della particolare struttura delle unità organizzative militari, degli interessi coinvolti nel procedimento disciplinare e della natura delle sanzioni irrogabili.*

*4.- Come ha correttamente osservato il giudice "a quo", il condizionamento derivante dal vincolo di subordinazione gerarchica che caratterizza l'ambiente di vita del difensore - e, in particolare, quello rispetto al comandante del corpo competente a decidere e quello rispetto agli ufficiali che abbiano rilevato l'infrazione - può esser tale, in alcuni casi, da non garantire l'espletamento del mandato in modo adeguatamente imparziale e indipendente da pressioni esterne. Questo condizionamento, come ha sottolineato lo stesso giudice, può essere ancor più pesante quando la natura dell'infrazione contestata è tale da comportare una situazione di contrasto o di aspra tensione tra il militare incolpato e i restanti componenti dell'"ente" di appartenenza. In considerazione di tali ipotesi - le quali, sebbene estreme, possono in ogni caso avere un riscontro reale - la facoltà di scelta del difensore tra i militari di enti diversi da quello di appartenenza dell'accusato, che è esclusa dal legislatore, potrebbe costituire, invece, un mezzo in grado di garantire il raggiungimento effettivo del fine, che si propone lo stesso legislatore, di assicurare al sottoposto a procedimento disciplinare una difesa imparziale e indipendente da pressioni esterne: un mezzo che si potrebbe inserire nel procedimento previsto senza implicare alcun altro mutamento nelle modalità, nei tempi e nei termini propri del procedimento stesso.*

*L'irragionevolezza dell'omissione indicata si rivela palese se si considera il contenuto di valore costituzionale degli interessi coinvolti nel procedimento disciplinare, anche in relazione alle sanzioni irrogabili.*

*La previsione di procedimenti disciplinari nell'ambito della vita militare è evidentemente giustificata dalla finalità di assicurare un bene essenziale dell'ordinamento militare, anche in tempo di pace: la disciplina e l'ordinato svolgimento del servizio. Ma, poiché, prescrive che l'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica, si comprende bene come il legislatore, in attuazione di tale valore costituzionale, abbia circondato i procedimenti disciplinari delle garanzie necessarie al fine di assicurare, anche all'interno dell'ordinamento militare, il godimento del nucleo essenziale dei diritti costituenti il patrimonio inviolabile della persona umana. La garanzia di una difesa effettiva, imparziale e indipendente, rientra in questa visione dei procedimenti disciplinari, soprattutto in considerazione del fatto che dal loro espletamento possono derivare sanzioni comportanti restrizioni al godimento di beni che hanno indubbio rilievo costituzionale.*

*Innanzitutto, occorre considerare che i procedimenti in esame contemplano sanzioni, come la consegna di rigore, che implicano il vincolo di rimanere per un determinato tempo in apposito spazio dell'ambiente militare e, pertanto, hanno come conseguenza dell'infrazione accertata una restrizione della libertà dell'individuo, per la quale si impone la garanzia di un'adeguata ed effettiva difesa. Inoltre, lo stesso tipo di sanzione incide su un valore posto dalla Costituzione a base dei diritti della persona umana, vale a dire la dignità dell'uomo sotto l'aspetto dell'autostima e della coscienza del proprio valore nell'ambito dei rapporti con gli altri uomini. Infine, non è senza significato ricordare che la consegna di rigore viene riportata nella documentazione personale del militare punito, configurando, così, un'ipotesi di sanzione di corpo, la quale, tuttavia, travalica, nei suoi effetti meno immediati, la vita dell'"ente" di appartenenza per incidere sullo svolgimento del rapporto di servizio con la Forza armata in cui è inquadrato il militare e, in particolare, sulla*

*progressione della carriera del militare stesso. E tale incidenza non può essere negata neppure nel caso in cui le predette annotazioni a seguito di specifica istanza dell'interessato, possono essere eliminate dalla documentazione personale dopo due anni di buona condotta, poiché tale cancellazione non ha in ogni caso effetto retroattivo. In conclusione, ripercorrendo alla luce dei valori costituzionali coinvolti la scelta legislativa di garantire al sottoposto al procedimento disciplinare una difesa imparziale e indipendente, la preclusione per il militare incolpato di nominare il proprio difensore tra i militari non appartenenti all'"ente" in cui l'accusato presta servizio si rivela palesemente irragionevole e incongruente e, come tale, costituzionalmente illegittima.” (Corte Costituzionale, Sentenza n. 37/1992).*

Spesso, però, può capitare, come è di fatto capitato al T.C. BERDOZZO, che l'autorità investita del potere sanzionatorio opponga un netto rifiuto al coinvolgimento di soggetti esterni all'ente o al corpo nel quale presta servizio l'incolpato (fonte: [www.grnet.it](http://www.grnet.it)) ed allora, a tal proposito, al fine di chiarire ogni aspetto dell'applicazione della norma – art. 15 della L. 382/1978 – secondo l'interpretazione dei Giudici costituzionali - che è nel senso di dover assicurare alla parte sottoposta al procedimento disciplinare le massime garanzie in tema di diritto di difesa -, occorre far osservare all'interessato lettore, ove non gli fosse già noto, che se la sentenza pronunciata dalla Corte Costituzionale è di accoglimento, come nel caso citato, cioè dichiara l'illegittimità costituzionale della legge, questa perde automaticamente di efficacia - vale a dire, non può più essere applicata da nessuno - dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale: così stabilisce l'articolo 136 della Costituzione. La pronuncia della Corte ha dunque un effetto generale e definitivo. La legge, o la di essa parte dichiarata illegittima, scompare dall'ordinamento. Più spesso, come nel caso in parola, la dichiarazione di incostituzionalità colpisce una sola parte della disposizione legislativa impugnata, quella appunto non compatibile con la Costituzione, lasciando sopravvivere il resto.

Quanto sopra m'induce a ritenere che la stessa amministrazione militare si gioverebbe degli effetti certamente positivi che le deriverebbero dalla sistematica applicazione dei principi enunciati dai Giudici costituzionali, tendenti a garantire *"una difesa che possa essere svolta in condizioni di imparzialità e di indipendenza anche nei confronti delle pressioni che possano derivare dall'ambiente di vita militare"*.

Tanto con l'invito al vertice militare ed agli Organismi di Rappresentanza a voler valutare la possibilità di costituire una apposita struttura a carattere interforze finalizzata alla uguale tutela degli interessi che nel procedimento disciplinare si trovano contrapposti.

**Luca Marco COMELLINI**