



La specificità militare

Antonino Lo Torto

Il formale riconoscimento della specificità previsto da una apposita norma, ricognitoria delle disposizioni che configurano la condizione militare, conferma e garantisce la tipicità dello status del personale militare nel contesto dell'Amministrazione pubblica.

Il personale militare, in relazione alla tipicità dei compiti della Difesa, opera in una situazione di diritti e doveri assolutamente singolare, sostanzialmente differente rispetto a quella degli altri pubblici dipendenti.

Lo status dei militari è direttamente connesso con la singolarità dell'impiego, rapportata alla peculiarità dei compiti istituzionali delle F.A., definiti dall'art. 1 della legge n. 331/2000, concernenti la difesa dello Stato e la realizzazione della pace e della sicurezza in conformità alle regole di diritto internazionale.

L'art. 52 della Costituzione, sancito che la difesa della Patria è "sacro dovere del cittadino", statuisce che l'ordinamento delle F.A. "si informa allo spirito democratico della Repubblica". Tale norma, di fondamentale significato innovativo, connette la difesa della Patria con la "sovranità popolare", rendendo ineludibile il dovere di tutti i cittadini di concorrere alla difesa nazionale e, diversamente da quanto previsto in passato

dallo Statuto Albertino che poneva le F.A. alla dipendenza del Re, qualifica la compagine militare come una componente essenziale dell'organizzazione dello Stato, al servizio della collettività, formata da cittadini *sovrani e sudditi di se stessi*. L'art. 98 della Costituzione inserisce i militari tra i pubblici dipendenti preposti all'esercizio delle funzioni inerenti alla tutela della *sovranità* (magistrati, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici), ai quali è richiesto di operare con obiettività ed imparzialità e, di conseguenza, può essere impedito, con legge, l'esercizio del diritto di iscriversi ai partiti politici. Per i militari non è previsto tale divieto, tuttavia l'art. 6 della legge di principi sulla disciplina militare (l. 382/78) puntualizzato che "le F.A. debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche", statuisce che i militari possono partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche a condizione che *lo facciano in abiti civili, a titolo personale, senza fare alcun*



In apertura: abbigliamento del pilota dell'Aeronautica Militare. A seguire: cabina di pilotaggio. Addestramento dei Marinai

referimento ai compiti di servizio e fuori dai luoghi di servizio. La particolarità del rapporto d'impiego dei militari è stata recentemente confermata dal D.lgs. n. 165/01 che, nel definire l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni, ha ribadito che tale rapporto d'impiego resta regolamentato da norme speciali (quindi non rientra nella c.d. privatizzazione del pubblico impiego).

La logica di questa normativa è la stessa logica dell'art. 3 della legge di principi sulla disciplina militare (legge n. 382/78) ove è sancito che i militari, ancorché titolari dei diritti riconosciuti a tutti i cittadini, possono subire limitazioni nell'esercizio di tali diritti.

La singolarità dello status incide sulle condizioni di vita, in quanto richiede ai singoli militari :

- consapevolezza di dover assolvere compiti inerenti allo scopo di difendere la Patria, ossia di concorrere al perseguimento degli obiettivi indicati dal Governo per il mantenimento della pace, nonché di dover provvedere alla sicurezza del territorio, della popolazione, e delle libere istituzioni;
- costante efficienza fisica e psichica, assolutamente essenziale per l'assolvimento del servizio;
- disponibilità ad operare in condizioni di disagio, anche in carenza di adeguato supporto logistico;
- capacità di operare con coraggio e prudenza, nonché di gestire il rischio connaturato alla professione militare;
- consapevolezza di dover mantenere, anche fuori servizio, una condotta corretta, decorosa e riservata, adeguata alla peculiarità delle responsabilità rivestite.

Questi elementi caratterizzano in modo plastico la *condizione*

militare ed implicano che soltanto la legge possa definire un equilibrato *bilanciamento* tra interessi di pari rango costituzionale quali:

- consentire ai militari di esercitare i diritti riconosciuti a tutti i cittadini;
- garantire il perseguimento degli obiettivi concernenti la sicurezza della comunità nazionale.

La necessità di assicurare questo bilanciamento, discendente dall'art. 52 della Costituzione, impone di garantire al personale militare un trattamento adeguato per esercitare i diritti riconosciuti a tutti i cittadini, compatibilmente con l'assolvimento delle incombenze di servizio. Pertanto, il *trattamento dei militari* deve tener conto della specificità della condizione militare ed essere regolamentato da un'apposita disciplina, appropriatamente *remunerativa e compensativa* della naturale gravosità degli impegni connessi all'assolvimento dei doveri professionali, che si riflette anche sulla famiglia. Infatti, soltanto una condizione militare costantemente rapportata alle esigenze d'impiego stimola la motivazione del personale ad operare con la sensibilità necessaria per una produttività allineata con gli obiettivi istituzionali.

Produttività militare e motivazione

La *produttività* delle F.A. è finalizzata all'*operatività del sistema difesa*, basata sul razionale impiego delle risorse e sulla capacità di tutti i militari, ai rispettivi livelli di responsabilità, di operare con professionalità, con spirito di coesione e disponibilità. La sicurezza, infatti, è un prodotto che si realizza progressivamente, man mano che nella catena produttiva vengono approntati i vari elementi.

L'organizzazione gerarchica solo apparentemente scinde i



In alto: incursori in addestramento.



livelli produttivi e, in concreto, assicura la contiguità del lavoro secondo gli obiettivi pianificati. Consente di apprezzare la qualità degli interventi ai vari livelli, ossia l'incidenza delle singole fasi produttive sulla qualità del prodotto finale, attraverso la valutazione della:

- capacità dei singoli, nell'esercizio del comando - nelle attività operative e di staff - e nell'assolvimento dei compiti esecutivi;
- disponibilità dei singoli ad operare con spirito di coesione, nascente dalla consapevolezza di agire per l'attuazione di un progetto unitario.

In tal guisa, mentre la produttività militare può essere valutata globalmente, nel quadro del rapporto *costo-efficacia* tra le risorse impiegate ed i risultati raggiunti, il rendimento del singolo militare viene valutato dall'autorità che lo impiega.

Un'apposita normativa disciplina la valutazione periodica del militare, attraverso un giudizio sulle qualità morali e professionali manifestate in servizio. Questo tipo di valutazione, peraltro esclusiva del personale militare nell'ambito del pubblico impiego, conferma la *specificità* della professione militare ed evidenzia come l'elemento determinante della capacità produttiva del militare sia la convinta *motivazione*. Infatti, per apprezzare il contributo produttivo del singolo è fondamentale poter verificare in quale misura la fiducia nell'organizzazione di appartenenza costituisca per il singolo la spinta primaria per una condotta professionalmente corretta, mirata esclusivamente a rendere credibile la capacità operativa del sistema difesa. Ciò dimostra come, secondo i principi della produttività post-industriale, *anche per l'efficienza e l'efficacia dello strumento militare è essenziale il fattore umano, ossia la capacità e la disponibilità del singolo di impegnare la propria*

professionalità con dedizione, senza risparmio di energie fisiche e psichiche, sulla base della convinta motivazione all'assolvimento della missione di servizio.

E' chiaro, allora, come *operatività e condizione militare costituiscano un binomio inscindibile*. Infatti, l'*operatività* richiede di assicurare al processo produttivo militare continuità logica dalla pianificazione fino all'attività meramente esecutiva. La *qualità della condizione militare* è la componente essenziale delle spinte motivazionali che consentono al singolo di operare con la chiara consapevolezza degli obiettivi da perseguire, senza riserve per i possibili sacrifici e rischi da affrontare. Pertanto, *il tenore della motivazione dipende, essenzialmente, dalla qualità della condizione militare, ossia dalla qualità complessiva degli elementi che concorrono a configurare l'habitat in cui il singolo militare è chiamato ad operare.*

La condizione militare, un problema in continuo divenire

L'assetto adeguato delle F.A, oggi, presuppone una costante attenzione per la condizione militare, volta ad assicurare che le risorse siano destinate all'acquisizione di strutture: *necessarie* per il supporto del personale nelle diverse condizioni d'impiego operativo ed addestrativo, specialmente nelle attività fuori area; *utili* per garantire una congrua compensazione dei disagi connessi alla gravosità degli impegni ed alla mobilità.

Al fine di mantenere alta la motivazione del personale risulta necessario garantire un trattamento giuridico ed economico soddisfacente, tale da consentire la chiara percezione di:

- poter aspirare al raggiungimento dei livelli apicali delle rispettive carriere;



In alto: manutenzione agli aerei. A destra: marinai al largo delle coste libanesi

- poter conseguire un trattamento economico effettivamente remunerativo delle responsabilità assunte e sufficiente alle esigenze familiari;
- poter vedere compensati i disagi, soprattutto quelli che si riflettono sulla famiglia, connessi con la mobilità e con il ricorrente impiego fuori area.

Tanto basta per comprendere come quelli della condizione militare siano *problemi costanti, che si ripropongono con diversa configurazione in relazione alle situazioni contingenti e richiedono un differente approccio per l'individuazione della soluzione più appropriata*. In questa ottica, le norme vigenti attribuiscono al Capo di Stato Maggiore della Difesa il compito di promuovere "lo studio e l'aggiornamento ...delle normative relative...allo stato giuridico ...all'avanzamento, al trattamento economico ...del personale" (art. 2, comma 1 lett. q del DPR. n. 556/99). Queste materie sono oggetto di continuo approfondimento, perché connesse alla peculiarità dell'impiego che, in relazione alla natura degli obiettivi perseguiti nei diversi momenti storici, richiede un adeguato allineamento delle norme sul trattamento del personale.

Oggi la ristrutturazione delle F.A., la trasformazione dello strumento militare in senso professionale e l'impiego fuori area richiedono maggiore impegno e generano naturali aspettative per gli sviluppi di carriera, per una retribuzione effettivamente remunerativa delle responsabilità assunte nonché per una soddisfacente compensazione dei disagi sopportati.

Le aspettative più significative del personale sono quelle connesse con i disagi legati alla *mobilità*, che si riflettono sul benessere della famiglia.

I problemi connessi alla mobilità sono alla costante attenzione degli Stati Maggiori che studiano ogni possibile soluzione

per agevolare l'acquisto della prima casa; per favorire il reperimento di alloggi in affitto a costi sopportabili; per individuare agevolazioni che rendano meno gravoso ed oneroso il *pendolarismo*. Inoltre, sono allo studio iniziative volte a definire un adeguato riordino delle carriere del personale non direttivo, per assicurare che ogni categoria possa aspirare al raggiungimento dei rispettivi livelli di vertice, nonché ad essere destinato ad incarichi che consentano l'assolvimento di compiti corrispondenti alla professionalità acquisita.

In campo retributivo, l'art. 7 della legge n. 86/01, primo formale riconoscimento della *specificità* dei militari in seno al pubblico impiego, ha reintrodotta il sistema parametrico degli stipendi del personale non direttivo e non dirigente, al fine di assicurare che il trattamento stipendiale sia effettivamente collegato al grado, e quindi alle funzioni svolte. Tale sistema, orientato a consentire un'equa distribuzione delle risorse assegnate per i miglioramenti retributivi, garantisce, con ulteriori affinamenti successivi, la possibilità di rendere più consistenti gli incrementi stipendiali connessi con la progressione di carriera.

La specificità'

La condizione militare, oggi, è all'attenzione del Governo che, in diverse occasioni di confronto con la Rappresentanza Militare, ha recepito le aspettative del personale militare per un più incisivo e più significativo riconoscimento della *specificità*, quale riferimento indispensabile per l'adeguato trattamento giuridico ed economico.

Il primo passo in questa direzione è stato la definizione, a margine della concertazione concordata il 31 luglio 2007 delle linee guida del "*patto per la sicurezza*", quale accordo strategico per determinare gli obiettivi da conseguire con interventi



In alto: SH3D della Marina Militare in volo.
A destra: pattuglia in perlustrazione. Operazione strade sicure



normativi di carattere ordinamentale ed economico, modulati nel tempo sulla base delle risorse disponibili.

I lavori per l'elaborazione di tale patto, però, non hanno avuto lo sviluppo programmato per la conclusione anticipata della XV legislatura.

Oggi, il riconoscimento pieno e formale della specificità è previsto dall'art. 14 del disegno di legge n. 1167, all'esame del Senato e già approvato dalla Camera. Questa norma, al comma 1, prevede che la specificità del ruolo delle F.A., delle F.di Pol. e del Corpo Naz. dei Vigili del Fuoco costituisce l'elemento caratterizzante dello stato giuridico del personale. A tale specificità si riconnette la definizione degli ordinamenti delle carriere, dei contenuti del rapporto d'impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale.

Chiarisce che la specificità è la risultante della combinazione di due elementi tipici quali: *la peculiarità dei compiti istituzionali e la singolarità degli obblighi e delle limitazioni personali previsti da leggi e regolamenti*. Chiarisce, inoltre, che entrambi questi elementi sono funzionali alla tutela delle istituzioni democratiche ed alla difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna.

Puntualizza, infine, che la specificità implica impieghi in attività usuranti e, di conseguenza, richiede *peculiari requisiti di efficienza operativa*.

Il contenuto di questa disposizione, che sembra una mera ricognizione delle norme che disciplinano la condizione del personale militare, risulta tuttavia significativo se connesso al comma 2, ove è previsto che con successivi provvedimenti legislativi sarà definita la disciplina attuativa e saranno stanziati le occorrenti risorse finanziarie.

Sembra, in sostanza, che il legislatore intenda sancire un formale impegno politico a razionalizzare in modo concreto il trattamento del personale del Comparto Difesa-Sicurezza

sulla base dell'accertata tipicità e singolarità del Comparto in seno al pubblico impiego.

In linea con questo impegno politico, Il D.L. 29 nov. 2008 n. 185, all'art. 4, comma 3, prevede che nel 2009, nel limite complessivo di spesa di 60 mln di Euro, al personale del Comparto che nel 2008 abbia prodotto un reddito da lavoro dipendente inferiore a 35 mila Euro, è riconosciuta, in via sperimentale, sul trattamento economico accessorio dei fondi di produttività, una riduzione dell'IRPEF nella misura e secondo modalità applicative da definire con apposito DPCM (emanato il 27 feb. 09).

Oggi, non è prevedibile quando sarà possibile vedere assolto questo impegno politico con provvedimenti più significativi e più incisivi, è necessario, quindi, mantenere il giusto realismo.

A tale scopo, non va trascurato che le problematiche della condizione militare risultano naturalmente complesse perchè originate da esigenze che si manifestano in modo variegato e richiedono soluzioni flessibili, tali cioè da consentire, in un quadro normativo generale, la possibilità di determinare una regolamentazione attagliata alle particolari situazioni delle diverse categorie di personale ed agevolmente aggiornabile per un tempestivo adeguamento alle nuove esigenze nascenti dall'evoluzione delle condizioni d'impiego.

Tutto ciò impone di utilizzare al meglio le risorse disponibili attraverso una pianificazione razionale che, muovendo dalla individuazione delle esigenze, definisca gli obiettivi generali da conseguire progressivamente attraverso il perseguimento di obiettivi parziali - di breve e medio termine - congegnati in modo da garantire che nel lungo periodo risulti possibile



apportare gli affinamenti necessari per adeguare la normativa all'evolversi delle esigenze, specialmente nei casi in cui tali perfezionamenti non comportino nuovi/maggiori oneri.

In tale prospettiva appare ancor più proficuo il contributo propositivo dei Consigli della Rappresentanza Militare, specialmente considerato che lo stesso art. 14, comma 3, riconosce il ruolo negoziale del COCER nelle attività destinate all'attuazione delle finalità indicate dal comma 1, concernenti il trattamento economico del personale del Comparto Difesa-Sicurezza.

Il ruolo *negoziale* non ha natura contrattuale, poiché la Rappresentanza Militare continua ad avere la configurazione di organismo interno delle F.A.. Tale riconoscimento, in sostanza, sanziona il percorso evolutivo della Rappresentanza nell'assolvimento della funzione propositiva nelle materie di competenza, quale, in particolare, il trattamento economico che rimane regolamentato dalla procedura di concertazione, attraverso il confronto tra le Autorità governative ed i delegati COCER orientato a concordare uno schema normativo (DPR) che assicuri l'impiego delle risorse assegnate secondo un progetto destinato a recepire e soddisfare le aspettative del personale.

Tenuto conto che nelle tre precedenti legislature non è stato possibile concludere una riforma organica, questa norma rilancia il ruolo rappresentativo e propositivo della Rappresentanza Militare, in attuazione del dettato costituzionale secondo cui l'organizzazione delle F.A. deve essere governata in modo democratico. Il riconoscimento del ruolo negoziale, in sostanza, eleva a sistema il dialogo ed il confronto tra due componenti che non sono controparti ma elementi di un'or-

ganizzazione la cui unitarietà non è sancita per decreto ma è tale perché connaturata alla funzione istituzionale dell'organizzazione stessa. Il riconoscimento del ruolo negoziale, oltre a realizzare un produttivo, ancorché mediato, dialogo tra il personale e le autorità investite delle responsabilità di comando, in concreto rimarca che la Rappresentanza Militare assicura alle Autorità di vertice la percezione della condizione del personale e garantisce, al tempo stesso, una adeguata diffusione delle informazioni sulle iniziative allo studio che, con la necessaria gradualità, possono assicurare il miglioramento della qualità della vita in servizio e fuori servizio.

In definitiva, quelli della condizione militare sono problemi affrontabili nell'ottica di una pianificazione dinamica e flessibile, indirizzata ad un obiettivo generale rispondente all'esigenza di garantire l'ottimizzazione della qualità della vita in relazione alla gravosità ed alla rischiosità del *"mestiere"*. Il dialogo interno è, quindi, mirato ad evidenziare, in modo sereno e senza pregiudiziali, le aspettative del personale. A tale scopo è sempre indispensabile che la compagine militare risulti costantemente animata da viva fiducia nella capacità di percepire la responsabilità di appartenere ad una organizzazione chiamata a rendere alla comunità nazionale un servizio assolutamente singolare quale il prodotto sicurezza. Questa fiducia, che si concretizza nella coesione e nella solidarietà, costituisce il veicolo naturale per garantire l'adeguato trattamento della specificità militare nel contesto di un governo delle F.A. saldamente ancorato ai principi democratici, che assicurano il giusto equilibrio tra l'assolvimento dei doveri istituzionali e l'esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione. ■