

IL DOVERE DI FEDELTA' DI CUI ALL'ART. 1348 C.O.M.

L'autodisciplina per l'assolvimento del dovere di fedeltà

Il dovere di fedeltà trova logica collocazione nel contesto degli artt. 11 e 52 della Costituzione, che sanciscono le norme di principio concernenti rispettivamente la funzione e la configurazione delle Forze Armate. In particolare, l'art. 11(Cost.), sancito il principio del ripudio della guerra come strumento di aggressione e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, implicitamente chiarisce che l'impiego della *forza* risulta lecito soltanto se finalizzato alla difesa della libertà del popolo, del territorio e delle istituzioni nel quadro della cooperazione internazionale intesa a garantire la sicurezza generale, quale condizione di progresso e sviluppo. Coerentemente, l'art. 52, 1° comma (Cost.), sancisce che “la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino”. L'aggettivo *sacro* va interpretato non come un richiamo a valori trascendenti bensì come qualificazione del dovere che ogni cittadino deve assolvere con somma dedizione, anche a rischio della propria vita. Questo dovere assume massima intensità per i cittadini alle armi che, professionalmente, sono legittimati all'uso della *forza*. Lo stesso art. 52, comma 3°(Cost.), sancisce che l'ordinamento delle FF.AA. “si informa allo spirito democratico della Repubblica”.

Questa norma racchiude il senso dell'evoluzione dell'organizzazione militare da strumento gestito con potestà dispositiva dal sovrano per la tutela dello stato a strumento di difesa della sovranità popolare, organizzato e governato secondo la legge. In particolare, determina l'evoluzione del militare da *soldato-suddito a cittadino alle armi*, come tale titolare di funzioni istituzionali di estensione rapportata alla dimensione delle responsabilità attribuite.

Considerato, poi, che in regime democratico è essenziale assumere come principio guida del metodo produttivo il rispetto della legge, il *dovere di fedeltà* sembrerebbe concretizzarsi fundamentalmente nella scrupolosa osservanza dei precetti normativi e delle conseguenti disposizioni applicative. Tuttavia, ciò potrebbe non risultare sufficiente senza un'attenta riflessione sul *modus* secondo cui deve essere applicata la legge. Infatti, la legge ordinaria sancisce i fini istituzionali delle organizzazioni pubbliche, comprendenti anche quelle responsabili della sicurezza delle quali la principale è la compagine militare caratterizzata dalla *operatività*, che presuppone le capacità addestrative e logistiche essenziali per gestire: le risorse -umane, materiali e finanziarie- assegnate dalla

legge; il rischio connaturato all'impiego dei sistemi d'arma.

L' *operatività* dello strumento militare, intesa come attività esecutiva governabile con l'azione di comando, richiede: al livello di vertice, una articolata pianificazione che determini gli obiettivi strategici da perseguire nel breve, medio e lungo termine; a livello intermedio, la programmazione dell'impiego tattico delle forze secondo una logica mirata a garantire che l'efficienza operativa e l'efficacia delle operazioni si concretizzino in risultati qualitativamente apprezzabili in rapporto alle risorse impiegate; a livello periferico, l'impiego delle unità operative per l'assolvimento delle missioni assegnate.

Tanto basta per dedurre come l'operatività dello strumento militare dipenda sostanzialmente dalla *affidabilità* dell'azione di comando (ai vari livelli). Al riguardo va subito precisato che, poiché i comportamenti *affidabili* non sono riconducibili ad una elencazione esemplificativa, l'affidabilità dell'azione di comando dipende dalla capacità dei singoli -ai diversi livelli di responsabilità- di gestire l'emanazione e l'esecuzione degli ordini secondo modalità che lascino trasparire la piena corrispondenza ai parametri di qualità attestanti il rispetto dei criteri di buon andamento nella esecuzione dei compiti istituzionali fissati dalla legge. Emerge, così, la significativa rilevanza della essenzialità della scelta del *modus* più appropriato per la corretta applicazione della legge, rendendo percepibile *come* e *quanto* l'esauritivo assolvimento del dovere di fedeltà dipenda dalla capacità, a tutti i livelli, di operare con l'affidabilità che rende: produttiva la operatività; efficace l'azione di comando; credibile l'organizzazione delle FF.AA. come struttura istituzionale garante della sicurezza dello stato.

In definitiva, oggi, per comprendere il contenuto e l'estensione ed i limiti del *dovere di fedeltà* non serve ricercare valori ideali da assumere come modelli comportamentali, basta, invece, mantenere viva la consapevolezza che l'affidabilità del sistema difesa concorre a determinare un clima di fiducia sul ruolo istituzionale delle FF.AA. In regime democratico, in vero, la fiducia sulla sensibilità per il ruolo rivestito da parte di coloro che impersonano le istituzioni costituisce l'elemento essenziale perché ogni cittadino possa percepire l'essenzialità del dovere di agire nella gestione dei propri interessi in modo da non ledere gli interessi altrui.

In tal guisa, l'assolvimento del *dovere di fedeltà* da parte dei militari, che in relazione alla peculiarità della professione hanno uno status specifico rispetto agli

altri dipendenti pubblici, si concretizza nel dovere di *autodisciplinare* la propria condotta utilizzando la cultura professionale maturata attraverso la metabolizzazione di quanto appreso con l'istruzione, la formazione e l'esperienza.

La condotta *fedele* non è quella formalmente aderente al dettato normativo, è bensì la risultante di scelte adottate con professionalità, che conferiscono plastica configurazione ai concetti che racchiudono il senso della sensibilità istituzionale: *imparzialità, discrezione, prudenza*. Trattasi di concetti astratti che possono trovare concreta attuazione soltanto se utilizzati per definire un indirizzo di autoregolamentazione, mirato a realizzare il miglior rendimento per assolvere i compiti assegnati in modo aderente ai principi costituzionali.

L'imparzialità

Orientare l'autodisciplina al rispetto del principio di *imparzialità* costituisce un obiettivo essenziale per assolvere il dovere di fedeltà. L'operatività impone ai militari di provvedere alla difesa ed alla sicurezza operando con una condotta ispirata da criteri di obiettività e libera da ogni possibile condizionamento. L'art.98 della Costituzione riconosce la specificità dello status del personale militare in funzione della singolarità della missione istituzionale. Tale norma inserisce i militari tra i dipendenti pubblici preposti alle 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, sancisce che può essere loro vietato -per legge- l'esercizio del diritto di iscriversi ai partiti politici. Questa norma, come sostanzialmente confermato dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 499/99, riconduce l'operatività delle FF.AA. nel quadro dei principi costituzionali che presuppongono la neutralità dell'ordinamento militare ove sono determinati i criteri a cui deve essere ispirata l'imparzialità del personale militare.

Quando l'azione esecutiva si concretizza in attività operativa che comporta l'impiego di sistemi d'arma, l'imparzialità del militare si configura come componente primaria di una condotta che deve risultare adeguata e proporzionata all'obiettivo da conseguire, valutato non soltanto in termini di rapporto costo/efficacia bensì alla luce dei rischi che possono pregiudicare/penalizzare gli stessi interessi tutelati, sterilizzando la funzione istituzionale dell'operatività.

Nella prospettiva della difesa e della sicurezza militare, l'imparzialità rimane ancorata alla sensibilità del singolo che -al rispettivo livello di responsabilità- deve

saper apprezzare le modalità appropriate per garantire la qualità e l'affidabilità del prodotto sicurezza. L'imparzialità dell'attività operativa delle FF.AA., connessa alla destinazione istituzionale di tutela della sovranità, dipende dalla fedeltà del militare al proprio ruolo, interpretato con la chiara consapevolezza e la ferma volontà di autodisciplinare la propria condotta in modo da lasciare trasparire come il funzionamento dello strumento militare sia destinato alla esecuzione di un progetto unitario nel rispetto degli obiettivi istituzionali.

L'imparzialità delle FF.AA. costituisce un significativo risultato dell'assolvimento del dovere di fedeltà, considerato anche che è determinata dalla percezione dello spirito di coesione che anima quanti lavorano al servizio di una organizzazione destinata alla tutela degli interessi appartenenti all'intera comunità nazionale. Proprio questo spirito di coesione agevola la comprensione della funzione istituzionale dell'operatività e stimola la percezione del senso di unitarietà che assume forma concreta attraverso la condotta *imparziale*.

L'imparzialità dell'attività militare traspare dall'esercizio dell'azione di comando, nei due tipici aspetti dell'emanazione e dell'esecuzione degli ordini, e concorre a garantire l'operatività costituendo il mezzo attraverso il quale ciascun militare *interagisce* con l'unità di appartenenza per garantirne la funzionalità.

L'imparzialità, quindi, assume la configurazione di elemento di una struttura caratterizzata dallo spirito di solidarietà che rende la coesione fonte di produttività.

Nell'attività operativa l'imparzialità ha visibilità riflessa, deducibile dal tenore della coesione che si percepisce ai vari livelli della catena di comando, nei quali la produttività dipende dalla disponibilità dei singoli ad assolvere il dovere di fedeltà con solidale lealtà per l'attuazione di un progetto unitario. Al tempo stesso (l'imparzialità) alimenta la coesione nella misura in cui rende comprensibile la necessità di cooperare per assolvere i compiti istituzionali utilizzando un criterio unitario di valutazione degli interessi da gestire.

In sintesi, unitamente allo spirito di solidarietà maturato, l'imparzialità rafforza nei singoli la disponibilità ad assolvere il dovere di fedeltà non come un mero impegno contrattuale bensì come una responsabilità nei confronti delle istituzioni democratiche, richiedente professionalità e dedizione che possono essere assicurate con la ferma volontà dei singoli militari di autodisciplinare la propria condotta allo scopo di rafforzare la fiducia sulla credibilità della Difesa come organizzazione destinata a produrre sicurezza.

La discrezione

Un ulteriore elemento che deve caratterizzare l'autodisciplina in funzione dell'assolvimento del dovere di fedeltà è costituito dalla *discrezione*, intesa come propensione abituale ad adottare atti esecutivi in esito a scelte ragionate che muovano dalla conoscenza delle norme e, attraverso l'attento esame delle situazioni concrete sulle quali si debba incidere, giungano al conseguimento degli obiettivi istituzionali secondo modalità che: lascino trasparire la correttezza delle procedure seguite; rendano percepibile il rapporto tra la qualità del prodotto e le risorse impiegate. In particolare, la *discrezione* determina l'estensione ed i limiti dell'azione di comando, considerato che nell'attività operativa l'emanazione e l'esecuzione degli ordini non consentono di esplicitare la motivazione delle attività esecutive delle pianificazioni di vertice e delle programmazioni di livello intermedio. In tal guisa, la discrezione è essenziale per confermare l'affidabilità dell'azione di comando come attività non rimessa alla dispositività della catena di comando bensì governata dalla consapevolezza di dover rendere percepibile la *fedeltà* del sistema difesa alla missione di produrre sicurezza.

La *discrezione* assorbe la correttezza e la trasparenza, essenziali per realizzare il buon andamento dell'azione esecutiva, evidenziando *come* e *quanto* incida la sensibilità istituzionale dei responsabili degli atti autoritativi. In vero, nell'attività operativa, tipicamente autoritativa, la sensibilità istituzionale esclude le spinte controriformiste orientate a far rivivere le esigenze di ragioni di stato che, nel precedente assetto costituzionale, giustificavano l'inaccessibilità delle motivazioni delle attività militari. Al riguardo, non può non osservarsi che come è vero che l'attività della difesa è naturalmente riservata, è vero, altresì, che la riservatezza delle informazioni divulgabili deve essere finalizzata a garantire che la diffusione incontrollata di tali informazioni non incida negativamente sulla efficacia dell'operatività e non pregiudichi la sicurezza. In questo delicato ambito è decisiva la discrezione del singolo militare -al rispettivo livello di responsabilità- poiché soltanto la sua sensibilità istituzionale esclude che le ragioni dell'operatività possano essere intese come condizioni giustificative di un esercizio dispositivo dell'azione di comando. Infatti, quando ragioni di tempestività operativa e di riservatezza della pianificazione strategica e della programmazione tattica comprimono la trasparenza, il puntuale rispetto delle procedure garantisce la correttezza delle scelte adottate e, sia pure in modo indiretto, rende comprensibile la logica che allinea le scelte stesse con i principi di buon andamento della

operatività.

In tale quadro, la condotta operativa *discreta*, come quella imparziale, risulta essenziale per assolvere il dovere di fedeltà secondo i parametri che in regime democratico alimentano la fiducia dei consociati sull'affidabilità delle Istituzioni e sulla sensibilità di coloro che le impersonano.

La prudenza

L'autodisciplina in funzione dell'assolvimento del dovere di fedeltà deve essere guidata anche dalla *prudenza*, richiedente assoluto rigore professionale nella gestione del rischio connaturato all'operatività. Il governo della sicurezza impone un atteggiamento abitualmente rivolto a tenere sotto controllo costante le attività operative al fine di prevenire ogni prevedibile situazione di pericolo. Specialmente oggi che è sempre crescente il ricorso a procedure automatizzate, è irrinunciabile un atteggiamento vigile e solerte per governare gli automatismi che, qualora fuori controllo, possono innescare pericoli irrimediabili. Tanto basta per comprendere come l'affidabilità del sistema sicurezza dipenda non dall'impiego di tecnologie sofisticate bensì dalla capacità di ciascun militare di sapere gestire le risorse tecnologiche con sensibilità professionale rapportata al livello delle responsabilità di pertinenza. La *prudenza*, in concreto, impegna i singoli a gestire il rischio professionale con l'intelligente applicazione delle procedure tecniche ed amministrative, nonché ad adottare in modo abituale le cautele necessarie a garantire l'efficienza dell'organizzazione operativa a tutti i livelli produttivi ed a prevenire il rischio di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi assegnati e di cagionare effetti dannosi, anche collaterali.

L'essenzialità della condotta *prudente* per l'assolvimento del dovere di fedeltà risulta ancor più significativa tenuto conto che, oggi, l'operatività non è più la rappresentazione plastica della razionalità asservita all'aggressività distruttiva, tipica di un'organizzazione avulsa dal contesto sociale; bensì costituisce la peculiarità di una struttura destinata a produrre sicurezza con efficacia rapportata al grado di integrazione con la società civile. Questa integrazione, invero, emerge dalla flessibilità dell'operatività, riconducibile alla sensibilità manifestata dalla compagine militare nell'adattare le risorse dell'operatività alle esigenze generali di sicurezza. A tale riguardo, gli interventi -in ambito nazionale ed internazionale- delle FF.AA. comprovano l'affidabilità e la credibilità dell'operatività come strumento non esclusivamente di difesa bensì di sicurezza.

In ambito nazionale è ormai collaudata la convertibilità dell'operatività militare per le esigenze di sicurezza e protezione civile nonché di pubblica utilità. Gli interventi in tali settori, oggi, fanno parte dei compiti istituzionali delle FF.AA. perché l'operatività moderna, supportata dalla tecnologia avanzata, è finalizzata all'esecuzione di una pianificazione mirata alla selezione degli obiettivi ed al rispetto delle priorità essenziali quali la tutela delle persone e dei beni che non devono essere coinvolti nei conflitti armati. In tale contesto le risorse militari possono essere impiegate anche per esigenze di sicurezza civile e di pubblica utilità. Questa destinazione d'impiego, rispondente ad evidenti ragioni di economicità della spesa pubblica, sottolinea la funzione essenziale dell'organizzazione come supporto nella gestione delle emergenze.

Inoltre, la convertibilità dell'operatività nei settori della sicurezza civile e della pubblica utilità rende il processo di integrazione tra FF.AA. e società irreversibile. Infatti, acclarata la permeabilità -in regime democratico- della compagine militare, nonostante la tipicità strutturale e funzionale, si è avviata una progressiva penetrazione nell'Amministrazione statale del comparto militare come struttura responsabile del governo/gestione della sicurezza. Infatti, quanto più si individuano settori nei quali siano necessari interventi tempestivi, richiedenti l'impiego di capacità operative complesse ed articolate, sempre più risulta decisivo il ricorso all'utilizzazione delle risorse militari.

Orbene, senza entrare nell'esame delle singole norme che attribuiscono alle FF.AA. ulteriori compiti per la gestione delle emergenze e per l'assolvimento di funzioni di pubblica utilità, appare evidente come l'ottemperanza del dovere di fedeltà, specialmente se attuata con una condotta *prudente*, risulti essenziale per: rafforzare il processo di integrazione tra FF.AA. e società; rendere il rapporto tra i comparti militare e civile dell'Amministrazione pubblica sempre più *interattivo* nella prospettiva del consolidamento del regime democratico.

L'assolvimento del dovere di fedeltà attraverso la condotta operativa *prudente* raggiunge massima consistenza negli interventi di c.d. polizia internazionale, destinati ad avviare negoziati di pace in occasione dei conflitti armati scoppiati in diverse aree. L'accettazione del principio del ripudio della guerra come strumento di aggressione ha agevolato lo sviluppo della cooperazione per la pace ed ha contribuito a diffondere il convincimento che per la tutela dei diritti fondamentali, universalmente riconosciuti, sia ammissibile, quando necessario, l'intervento armato (configurato come intervento di polizia internazionale), organizzato e

gestito nel rispetto dei principi sanciti dallo Statuto dell'ONU (art. 2, commi 3 e 4). Oggi, nel contesto internazionale prevale l'orientamento inteso a promuovere la concertazione intergovernativa per definire gli indirizzi comuni da perseguire attraverso l'azione di organismi sovranazionali, non sovraordinati rispetto ai singoli Governi ma titolari di un mandato fiduciario, legittimati a determinare le direttive a cui devono uniformarsi le legislazioni e le attività amministrative nazionali in piena autonomia ma in sicura coerenza con gli impegni assunti con l'adesione ad un progetto condiviso di cooperazione, ispirato da principi unanimemente accolti come fondamento di una politica di sicurezza unitaria. Tuttavia, non risultando ancora verosimile la possibilità di prevenire/risolvere in via negoziale tutti i conflitti, trovano ancora giustificazione interventi armati intrapresi con la tempestività necessaria per raffreddare le tensioni accese ovvero per imporre l'interruzione dei conflitti scoppiati anche contro la volontà delle parti (in conflitto) ma con un atteggiamento imparziale, posto in essere da *forze addestrate* per l'esecuzione di operazioni di pacificazione; *formate* per operare in sintonia con la logica sovranazionale basata su una dottrina di sicurezza che presuppone la sicura compatibilità tra gli interessi nazionali e la stabilità geopolitica internazionale.

In materia di condotta prudente merita particolare attenzione quanto sancito dall'art. 57 del I Protocollo Aggiuntivo (1977) alle quattro Convenzioni di Ginevra (1949) per la regolamentazione dei conflitti armati. Questa norma, facendo riferimento alla naturale prudenza nella conduzione di azioni pericolose, sancisce il dovere di operare con *precauzione* nella pianificazione ed esecuzione delle missioni operative. Indica le misure preventive da adottare per evitare il compimento di fatti che possano cagionare sofferenze inutili per belligeranti e non belligeranti, ovvero danni -diretti o indiretti- a beni non costituenti obiettivo militare. A tale scopo indica le precauzioni che devono essere adottate nelle fasi di pianificazione, strategica e tattica, e dell'esecuzione delle operazioni.

In particolare, per la pianificazione strategica prevede che coloro che preparano o decidono un'operazione debbano: fare tutto ciò che è possibile per accertare che gli obiettivi scelti siano effettivamente obiettivi militari; adottare tutte le misure praticamente possibili, nella scelta dei mezzi e dei metodi operativi, per evitare il rischio di perdite umane e di danni ai beni civili; astenersi dal pianificare l'esecuzione delle operazioni quando risulti prevedibile che l'intervento provochi una combinazione, ancorché accidentale, di perdite umane e di danni a beni civili che risulterebbe eccessiva rispetto al vantaggio militare previsto.

Per la pianificazione tattica prevede che una missione, sebbene pianificata, debba essere annullata o interrotta quando appaia che il suo obiettivo non sia militare, ovvero risulti prevedibile che possa provocare perdite umane e danni civili eccessivi rispetto al vantaggio militare previsto.

Per l'esecuzione operativa prevede che nella gestione delle operazioni debbano essere adottate tutte le precauzioni ragionevoli per evitare perdite umane e danni ai beni civili.

Questa norma, in sostanza, sancisce il dovere di provvedere all'emanazione ed all'esecuzione degli ordini con rigorosa prudenza, al fine di assicurare che l'azione di comando realizzi tutte le condizioni per evitare ogni possibile danno non necessario né sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito. Chiarisce, altresì, che la condotta prudente nelle missioni operative è riconducibile non soltanto alle valutazioni degli effetti prevedibili, ma anche alla verifica degli stessi man mano che si mette a punto la programmazione e la realizzazione esecutiva del progetto pianificato, tenendo presente la necessità ineludibile di desistere quando risulti evidente il rischio di un risultato sproporzionato rispetto all'obiettivo prescelto.

In definitiva, l'adozione appropriata delle misure di precauzione presuppone una condotta operativa deontologicamente corretta poiché impone di gestire i sistemi d'arma con professionalità, nella chiara consapevolezza che la necessità (militare) di perseguire un risultato vantaggioso non giustifica l'elusione dell'obbligo di selezionare gli obiettivi e di definire il modo di perseguirli con parametri di sicura professionalità, che tengano conto delle capacità offensive del sistema d'arma impiegato, del suo prevedibile impatto distruttivo sull'obiettivo puntato e sulla realtà circostante, nonché della prevedibilità di danni diversi, ovvero ulteriori rispetto a quelli necessari per un vantaggio militare concreto.

Un'ulteriore conferma della *prudenza* nell'attività operativa, come elemento significativo per comprovare un esaustivo assolvimento del dovere di fedeltà, è deducibile dal fatto che l'appropriata adozione delle misure di precauzione costituisce un elemento decisivo nei casi in cui un danno eventualmente cagionato assuma la configurazione di un fatto criminoso (crimine di guerra o crimine umanitario) di cui si debba accertare la responsabilità penale. In tali casi la certezza riguardo all'applicazione delle misure di precauzione dimostrerebbe la mancanza di intenzione criminosa ed escluderebbe la forma più grave di responsabilità penale, salvo l'accertamento dell'imputabilità del fatto per negligenza/imprudenza/imperizia. Inoltre, a fronte di un accertato evento

criminoso, consentirebbe di accertare se la responsabilità risalga alla fase di pianificazione o di esecuzione delle operazioni e, di conseguenza, di apprezzare la condotta dei singoli nel quadro delle rispettive competenze al fine di accertarne la imputabilità, in tutto o in parte, per la commissione del fatto criminoso.

Riflessioni conclusive

In sintesi, oggi, l'esaustivo assolvimento del dovere di fedeltà è connesso alla progressiva evoluzione del ruolo del soldato da *guerriero* a *pacificatore* che rinverdisce il contenuto dei valori etico-disciplinari che ispirano le norme che perseguono la viltà, la codardia, la perfidia e la mancanza di senso dello stato e che motivano il militare ad autoregolamentare la propria condotta sulla base dei principi di imparzialità, discrezione e prudenza.

Il ruolo di *pacificatore*, strumentale alla politica di sicurezza, esalta il valore del coraggio, specialmente nella chiara consapevolezza della distinzione dalla temerarietà. Il coraggio, in vero, consente di autodisciplinare la propria condotta nella consapevolezza dell'estensione e dei limiti delle proprie capacità (forza fisica, addestramento, formazione, cultura, esperienza) in relazione alle situazioni da affrontare/gestire in condizioni più o meno rischiose. Tale consapevolezza (assente nella temerarietà) consente di gestire il rischio con sicuro controllo delle reazioni emotive che, qualora non controllate, inducono a gesti di viltà e di codardia. Nelle dinamiche di staff e di operatività esecutiva il coraggio consente di agire con atteggiamento propositivo che lascia trasparire la sensibilità istituzionale e comprova come l'assolvimento del dovere di fedeltà *rafforzi* la fiducia sull'affidabilità dei militari come garanti della sicurezza.

Antonino LO TORTO