
IL DOGMA DELLA SPECIFICITA' DELL'ARMA DEI CARABINIERI

A voler mettere ordine nell'odierno modo di pensare, giuridico, sociologico, culturale, sulla giusta collocazione ordinamentale dell'Arma dei Carabinieri all'interno del contesto istituzionale nazionale, si avverte un senso di smarrimento, tanto appare, la tematica, complessa, confusa, priva di certezze, sormontata da una barriera ideologica antagonista.

Tale complessità, tuttavia, quantomeno sul piano della razionalità, non è del tutto inaccessibile, essa, è pur sempre l'esito di un percorso di sviluppo che ha soprattutto carattere storico e che, quanto più si avvicina alle sue origini, tanto più si semplifica e si concentra.

In effetti, proprio nei momenti di disorientamento collettivo, come nel caso della questione in esame, a costituire un fermo ancoraggio per la ricerca di soluzioni politiche e giuridiche che siano il più possibile eque ed opportune, è sempre e soltanto la ricostruzione storica delle origini di un fenomeno.

E' per questo, che la questione dell'utilità di una dichiarazione ufficiale, normativa, che riconosca la "specificità" ordinamentale dell'Arma dei carabinieri nel comparto pubblico, deve necessariamente seguire la prospettiva storico-comparata, prima ancora di un formalistico ragionamento giuridico, per sostanziare e districare questioni che all'evidenza appaiono prevalentemente schematiche.

L'Arma dei carabinieri è paragonabile ad un'erma bifronte, cioè ad una scultura antica del mondo greco-romano, raffigurante una testa umana e l'inizio del busto, posta su un pilastro, costituita da due volti, dei quali, uno rivolto con la fronte al passato, che mira la nobile origine militare, esaltandone la tradizione secolare dei quasi 200 anni di storia; l'altro, invece, diretto con lo sguardo al futuro, verso un mondo cosmopolita, aperto all'evoluzione tecnologica, ma reso fosco dall'incertezza del destino assegnatole.

Manca, un pur timido sguardo al presente, il cui terreno dei valori etici appare sempre più desertificato, e nel quale non si intravede quel raggio di luce capace di squarciare

una fitta coltre ideologica, precostituita, che traccia pervicacemente i confini, antistorici, di un'anomala "indistinzione", o "commistione" pluristituzionale, produttiva di una marginalità istituzionale dell'essenza militare, rinchiusa nella geometria di un comparto generalista, che non rende giustizia ad un'Istituzione come la nostra che per quasi duecento anni è comprimaria nel sistema della difesa militare delle forze di polizia, per la tutela della sicurezza pubblica e dei valori democratici della Repubblica italiana.

Un presente, pertanto, che seppur non rinnegato, è vissuto con rassegnazione ed un senso tangibile di incompiutezza dell'opera e di distorsione del percorso storico-ordinamentale della Benemerita, determinato dalla politica tecnocratica moderna.

In un simile contesto politico-culturale, ancor prima di opporre un'azione di difesa strategica, sia pure soltanto sul piano morale, è preliminare invece individuare una linea di interpretazione unitaria di inquadramento culturale dell'intera questione, attraverso la ricerca di un criterio univoco da cui partire e muovere i primi passi, che sia capace di dirimere i dubbi della controparte, che sono soprattutto ideologici, frutto di un avverso antagonismo meramente teoretico.

Il distacco netto ed inequivoco dell'Arma, dall'alveo generalista del "comparto pubblico impiego", che oggi accomuna indistintamente tutte le anime istituzionali, civili, militari, di polizia, burocratiche, al di là dell'aberrazione sul piano propriamente giuridico, genera una distorsione dell'assetto istituzionale delle forze di polizia dello Stato, ed in particolare, come una spada che inferisce una ferita alla storia e all'essenza dell'Arma dei carabinieri, oscurandone le origini, le tradizioni e disconoscendone le prerogative funzionali, profondamente differenti rispetto al ceto impiegatizio del pubblico impiego contemporaneo, concepito originariamente come mera burocrazia di funzionari serventi del sovrano, nella cui persona erano concentrate, in modo più o meno assolutistico, le funzioni esplicative del potere legislativo ed esecutivo.

La burocrazia, che designa quel corpo di funzionari e impiegati dell'amministrazione statale, costituito con compiti specializzati sotto la monarchia assoluta e dipendente dal sovrano, è un termine oggi che si è istituzionalizzato nel linguaggio comune, ma che non identifica assolutamente i militari dell'Arma dei Carabinieri, le cui radici trovano il loro principio e la loro essenza nella diversa esigenza di difendere la sovranità e la collettività, ponendosi come baluardo contro l'illegalità, sino all'estremo sacrificio, al servizio di supremi interessi dello Stato, non certamente in forma burocratica o di

segreteria.

Estremo sacrificio ancora oggi pienamente vigente e riconfermato.

Le premesse appena esplicitate, sottolineano quindi una qualificata specificità dell'Arma all'interno del comparto pubblico impiego, che esiste *in re ipsa*, ossia stà nell'essenza intima e nella vita stessa dell'Istituzione, senza necessità di dimostrazione, per cui oggi più che chiederne la configurazione giuridica se ne deve chiedere la conferma, in ossequio alla sua storia, al suo atto costitutivo, che soltanto nel tramutamento politico del passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, ha subito una gabbia normativa, per mero vuoto di memoria!

La costituzione dei Carabinieri risale alle Regie Patenti del 13 luglio **1814**, che hanno attribuito al "Corpo dei Carabinieri Reali" la duplice funzione di difesa dello Stato e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Sin dalle origini, considerati Primo Corpo dell'Armata di terra, i Carabinieri hanno mantenuto in permanenza questa speciale prerogativa anche all'interno dell'Esercito del Regno d'Italia, come riconosciuto dal regolamento Organico, approvato con R.D. nel 1934, e come ribadito dalla legge 368/1940, che fissano l'ordinamento del Regio Esercito.

Nel tempo si è consolidata così la **doppia essenza dell'Istituzione**, organismo militare ad ordinamento speciale, che già nel 1922, anticipando la formulazione della L. 121/1981, è stata definita "Forza Armata in servizio permanente di pubblica sicurezza".

In verità, accanto ai suindicati elementi soggettivi, militano anche aspetti più propriamente oggettivi, che rafforzano ancor più il carattere della specificità, rinvenibili nello speciale assetto strutturale dell'Arma dei carabinieri, caratterizzata da un irradiazione capillare su tutto il territorio nazionale, con migliaia di presidi, strutturati su diversi livelli gerarchici, vocati ad interpretare le locali dinamiche sociali per prevenire tutte le forme di turbamento della sicurezza pubblica, e garantire la sicurezza militare dello Stato democratico.

L'arma dei carabinieri è fortemente caratterizzata dal suo speciale stato ordinamentale di tipo eminentemente militare, con le implicanze giuridiche ad esso connaturate, sia per quanto attiene le specifiche funzioni istituzionali sia per quanto riguarda i rigorosi

ed esclusivi doveri richiesti ai suoi appartenenti, che si possono riassumere emblematicamente nell'espressione dell'art. 1 della legge sulle norme di principio, ossia di "concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni ed al bene della collettività nazionale.

E difatti, per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze Armate, la legge di principio del 1978 impone ai militari particolari limitazioni nell'esercizio di taluni diritti e l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali: primo fra tutti l'assoluta fedeltà alle Istituzioni repubblicane, come fondamento dei doveri del militare, che si traduce nel dovere di mantenersi al di fuori delle competizioni politiche, nel divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché nel diniego di esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali.

Considerando, inoltre, che per imprescindibili esigenze di impiego ai militari può essere vietato o ridotto in limiti di tempo e di distanza l'allontanamento dalla località di servizio.

In definitiva, il significato dell'affermazione della specificità si calibra esattamente solo se lo si mette in relazione a concreti punti di ancoraggio, soggettivi ed oggettivi, come abbiamo appena accennato, che si possono cogliere ulteriormente in alcune semplici evidenze: lo status giuridico speciale di militare, che comporta l'assoggettamento al codice penale militare e l'applicazione di speciali leggi e regolamenti militari; le specifiche funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, finalizzate alla lotta contro la criminalità diffusa ed organizzata, contro le organizzazioni mafiose, contro il terrorismo interno ed internazionale; la ferrea normativa regolamentare afferente l'impiego del personale, basata su rigorosa valutazione dello stato d'incompatibilità ambientale e sulla ciclicità dei trasferimenti; le connesse limitazioni della propria vita sociale e familiare; l'obbligo giuridico e morale del sacrificio della propria vita per difendere quella altrui.

Alla base di queste affermazioni di principio non vi è certamente un'etica utilitaristica, semmai la riappropriazione della propria identità, secondo un processo dialettico di verità storica che vuole solo rendere giustizia del nostro incommensurabile patrimonio di storia, di elette virtù, di differenze.

Ecco perché non si tratta di richiesta o riconoscimento sostanziale di specificità dello stato giuridico, ma di proclamazione di una qualità conseguita sin dall'origine della

nostra storia!

Passando al fondamento giuridico della "specificità", nei fatti, questa è già stata attuata, quantomeno ideologicamente, o idealmente se si preferisce, mediante la nuova fisionomia ordinativa e funzionale dell'Arma tracciata nel **2001** dai **Decreti Legislativi n.297** "Norme in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri" e **n.298** "Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli Ufficiali dei Carabinieri", che hanno rappresentato la fedele esecuzione dei principi e dei criteri fissati dall'art.1 della **legge n.78 del 31 marzo 2000**, recante "Delega al Governo per il riordino dell'Arma dei Carabinieri", che ha attribuito un compiuto riconoscimento al ruolo storicamente svolto dall'Arma, collocandola ordinativamente, con il **rango di Forza Armata**, alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa e puntualizzandone formalmente i compiti militari.

Si è trattato di una revisione che, ha definito un quadro organizzativo aderente ai radicali mutamenti intervenuti sia nelle Forze Armate sia nelle stesse Forze di Polizia, profondamente innovate dalle leggi n.382 dell'11 luglio 1978 ("Norme di principio sulla disciplina militare"), n.121 del 1° aprile 1981 ("Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza") e n.25 del 18 febbraio 1997 ("Vertici militari").

In questo senso, rileggendo l'evoluzione storico-normativa del pubblico impiego, inteso in senso generale, ci si accorge che esiste un netto **confine tra la connotazione esclusivamente pubblicistica del regime giuridico ordinamentale dell'Arma e la recente scelta di privatizzazione del pubblico impiego in generale.**

Sono due anime che non possono convivere, **estranee e non coniugabili.**

Infatti, il legislatore ha inteso seguire per il comparto del pubblico impiego, un percorso di chiara ed inequivoca privatizzazione, e che qui di seguito se ne rassegnano i principali passaggi normativi di riferimento:

D.Lgs. 3-2-1993, n 29 (emanato in attuazione della delega contenuta nella L 421/1992 e più volte modificato da successivi decreti legislativi), ha sancito il coronamento del laborioso processo di privatizzazione del lavoro pubblico che ha determinato la contrattualizzazione dello stesso ed il conseguente assoggettamento dei dipendenti pubblici al diritto comune (in particolare al codice civile ed alle leggi speciali sul lavoro

nell'impresa, compreso lo statuto dei lavoratori), nonché la cancellazione della posizione di supremazia speciale della P.A. nei confronti dei propri dipendenti;

D.Lgs. 4-11-1997, n. 396 e D.Lgs. 31-3-1998, nr.80 (emanati in attuazione della delega contenuta nella L. 59/1997), volti a completare il processo di privatizzazione nell'ambito del più ampio progetto di riforma della P.A. incentrato sul trasferimento dei compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali;

D.Lgs. 30-3 -2001, nr. 165 (successivamente modificato dalla L. 145/2002 e dal D.Lgs. 3/2003), costituisce il primo testo unico sul pubblico impiego, recepisce il testo del D.Lgs. 29/1993 e successive modifiche senza recare alcuna innovazione, svolge dunque una funzione di risistemazione della materia.

L'art. 2, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 precisa che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dal codice civile e dalle leggi speciali sul lavoro subordinato nell'impresa (compreso lo statuto dei lavoratori, che trova integrale applicazione anche nel pubblico impiego), fatte salve le diverse disposizioni contenute nello stesso decreto (che resta l'unica fonte di norme derogatorie alla disciplina di diritto comune).

Ma un fondamentale aspetto che ancora rafforza il quadro generale degli elementi che fanno propendere per la piena specificità dell'Arma, è ricavabile dalla molteplicità delle dipendenze e delle competenze funzionali:

difatti, l'Arma dei Carabinieri, collocata autonomamente nell'ambito del Ministero della Difesa con il rango di Forza Armata, è Forza di Polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza, con speciali prerogative e dipende:

- funzionalmente dal Ministro dell'Interno, per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.
- dal Capo di Stato Maggiore della Difesa per quanto attiene ai compiti militari;

Tale sua peculiare connotazione di **Forza militare di polizia a competenza generale**, ha implicato l'affidamento di compiti di **polizia** (art.3, co.2 e 3 D.Lgs. 297/2000) comportanti: l'esercizio delle funzioni di **polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica** ed inoltre, quale **struttura operativa nazionale di protezione civile**, l'assicurazione della continuità del servizio d'istituto nelle aree colpite dalle pubbliche calamità, concorrendo a prestare soccorso alle popolazioni interessate agli eventi calamitosi,

e la riconferma dei **compiti militari** (art.1, co.2 L. 78/2000):

- concorso alla **difesa della Patria** e alla salvaguardia delle libere istituzioni e del bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità;
- partecipazione: alle **operazioni militari in Italia ed all'estero** sulla base della pianificazione d'impiego delle Forze Armate stabilita dal Capo di Stato Maggiore della Difesa; ad **operazioni di polizia militare all'estero** e, sulla base di accordi e mandati internazionali, concorso alla **ricostituzione dei corpi di polizia locali** nelle aree di presenza delle Forze Armate in missioni di supporto alla pace;
- esercizio esclusivo delle funzioni di **polizia militare e sicurezza** per le Forze Armate;
- esercizio delle funzioni di **polizia giudiziaria militare** alle dipendenze degli organi della giustizia militare;
- sicurezza delle **rappresentanze diplomatiche e consolari** italiane ed all'estero;

Concludendo sul punto, quindi, pare evidente che il primo sforzo da compiere per superare l'ostacolo ideologico della disconoscenza normativa dello status specifico dell'Arma, è quello di riconoscere anzitutto l'inammissibile natura ambigua del "comparto pubblico impiego", caratterizzato da un'ibrida commistione di due settori ordinamentali eterogenei, l'uno, quello impiegatizio, non militare e non di pubblica sicurezza, tendente alla completa privatizzazione; l'altro, costituito dall'Arma dei carabinieri, connotato da un assetto di natura esclusivamente pubblicistica, che richiama l'esigenza di adottare quanto prima un provvedimento normativo diretto a riaffermare - in termini di specificità - la duplicità istituzionale, che è presente unicamente nella nostra Istituzione, e cioè il profilo militare e il profilo funzionale di forza di polizia.

Disfunzionalità organizzativa dello Stato, prevalenza di una certa tradizione tecnico-giuridica di tipo formalistico, concettualismi ideologici di fazioni politiche, sono, forse, le concause di questa forzata ambiguità, espressa e consacrata nell'incerta formulazione non solo del lessico legislativo e scientifico, ma anche dello schema normativo in vigore, dell'accettazione di un'anomalia all'interno del comparto pubblico impiego, che per noi rappresenta una forma di commistione tra militarità e burocrazia impiegatizia.

A questo punto, si auspica di portare il ragionamento logico su un piano della

razionalità e dello studio scientifico, sino ad includere necessariamente tre diversi livelli di analisi:

Il primo livello consiste nel richiedere la formulazione di criteri e schemi giuridici chiaramente definiti da cui poter trarre la legittimazione del proprio status giuridico, operando le distinzioni tecniche che caratterizzano le specificità dei singoli comparti;

il secondo che riguarda la costruzione di modelli organizzativi istituzionali ricavati da fenomeni legati empiricamente non a formule e prassi di convenienza, ma alla realtà storica, quale unica fonte da cui originare elaborazioni normative improntate alla specificità;

il terzo ed ultimo livello di analisi, consiste nella spiegazione minuziosa delle differenze, mediante un'azione di consacrazione degli elementi distintivi dei diversi modelli organizzativi-istituzionali.

Il sociologo tedesco M. Weber diceva che “ogni potere cerca di suscitare e coltivare la fede nella propria legittimità” e che “ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione”, volendo significare che ogni amministrazione serve a giustificare se stessa, organizzandosi come potere.

E' evidente che l'Arma è estranea a queste logiche ed anzi essa vive oggi in un'arena all'interno della quale si svolge una quotidiana lotta per il potere dei gruppi interni all'organizzazione burocratico-statale, in cui deve necessariamente ricercare meccanismi di sopravvivenza e di adattamento in un'ottica esclusivamente funzionalistica.

Ed infatti, uno degli effetti distorsivi delle dinamiche che attengono le Istituzioni pubbliche, rilevato dalla moderna sociologia, è proprio il livellamento delle differenze sociali che risulta dall'esercizio dell'autorità secondo regole astratte ed uguali per tutti e dall'esclusione di considerazioni personalistiche nel trattamento dei sistemi istituzionali. Si è generata e sviluppata in tal modo una tensione interna tra giustizia formale e giustizia sostanziale come un inevitabile fenomeno collaterale della democrazia di massa.

Tuttavia questi criteri di eguaglianza formale possono produrre risultati ambigui dal punto di vista dell'eguaglianza sostanziale.

Secondo una diversa ottica, l'esistenza di variabili indipendenti capaci di influenzare il grado di autonomia dal controllo politico degli apparati amministrativo-istituzionali,

induce la classe politica ad optare per un modello generalista di accorpamento e di indistinzione delle differenze e specificità istituzionali, per via di una superiorità tecnica e specialistica di talune di esse, onde assicurare comunque un controllo effettivo degli apparati istituzionali.

E' chiarissimo come la luce del sole che il problema del controllo politico non si pone e non può riguardare l'Arma dei carabinieri, poiché esistono significativi tratti di consolidamento del rapporto con la classe governativa, su basi di reciproca lealtà istituzionale, ricavabili dall'essenza medesima della nostra istituzione, evidenziando, solo per fare alcuni esempi i seguenti elementi di riferimento: la formazione militare degli appartenenti all'Arma; l'esistenza di un codice di etica professionale rigoroso, traibile dai regolamenti interni dell'Arma e dal regolamento di disciplina militare, e dalla legge contenente le norme di principio sulla disciplina militare, fortemente interiorizzato dai carabinieri; la lealtà che caratterizza il rapporto di servizio e che discende dall'atto di giuramento, che, al contrario, genera fedeltà alle istituzioni democratiche, in un rapporto immutabile di reale sottomissione al potere politico, garantito dalla conclamata neutralità politica.

Caduto questo timore, e non essendo stata dichiarata la scelta di una massimizzazione dell'efficienza organizzativa, resta pertanto totalmente ingiustificata la tendenza livellatrice del comparto unico, privato della specificità dell'Arma.

TONI NACA