



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 5 luglio 2012

NUMERO AFFARE 05922/2012

OGGETTO:

Ministero della difesa - Ufficio legislativo.

Schema di decreto legislativo concernente ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 66/2010 recante codice dell'ordinamento militare;

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 8/25873 del 21/06/2012 con il quale il Ministero della difesa - Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi i relatori Consiglieri Bruno Mollica, Nicola Russo , Damiano Nocilla , Carlo Mosca, Francesca Quadri, Elio Toscano, nonché il relatore-estensore Consigliere Marco Lipari;

PREMESSO E CONSIDERATO:

1. L'amministrazione riferisce che lo schema di decreto legislativo in esame è stato elaborato sulla base della delega conferita al Governo dall'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e dall'articolo 20 della legge 15

marzo 1997, n. 59.

L'atto in esame modifica il Codice dell'ordinamento militare (d'ora in poi "codice") di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, emanato in attuazione dell'articolo 14, comma 14, 14 quater e 15, della citata legge n. 246/2005, e dell'articolo 20 della citata legge n. 59/1997.

2. Sullo schema del codice e del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, in prosieguo: "testo unico"), questo Consiglio ha reso il proprio parere nella adunanza della Commissione Speciale del 10 febbraio 2010 (pareri n. 149, 150, 151 e 152 del 2010).

Sullo schema del primo decreto correttivo del codice – approvato con d.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20 – la Sezione ha reso il parere 26 luglio 2011, n. 2602/2011.

Lo scopo della delega esercitata con il presente schema di decreto è quello di introdurre disposizioni integrative, o correttive, nel rispetto dei previsti principi e criteri direttivi, i quali consentono di:

- a) identificare le disposizioni legislative anteriori (anche se successivamente novellate), e posteriori al 1970 di cui si ritenga indispensabile la permanenza in vigore;
- b) procedere alla semplificazione e all'armonizzazione delle disposizioni mantenute in vigore con quelle emanate successivamente al 1970, mediante la puntuale individuazione del testo vigente delle norme; l'indicazione delle norme abrogate (antecedenti o successive al 1970), anche implicitamente, da successive disposizioni, fatta salva l'applicazione dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile; il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica giuridica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo;

c) codificare la normativa primaria mediante: indicazione dei principi generali; riassetto normativo; delegificazione e deregolamentazione.

3. In sintesi, in base alla legge di delega, con i decreti legislativi correttivi, è possibile incidere sul codice al solo scopo di:

a) eliminare le imperfezioni testuali;

b) perfezionare il riassetto delle fonti previgenti, mediante il loro coordinamento formale e sostanziale;

c) recepire le successive innovazioni legislative, che non hanno direttamente modificato le disposizioni del codice.

4. Lo schema di decreto legislativo in esame si compone di 11 articoli:

a) il primo relativo alle modifiche al Libro I del codice;

b) il secondo concernente le modifiche al Libro II del codice;

c) il terzo riguardante le modifiche al Libro III del codice;

d) il quarto relativo alle modifiche al Libro IV del codice;

e) il quinto concernente le modifiche al Libro V del codice;

f) il sesto riguardante le modifiche al Libro VI del codice;

g) il settimo relativo alle modifiche al Libro VII del codice;

h) l'ottavo concernente le modifiche al Libro VIII del codice;

i) il nono riguardante le modifiche al Libro IX del codice;

l) il decimo contenente le disposizioni di coordinamento, transitorie e finanziaria;

m) l'undicesimo contenente la clausola di invarianza di spesa.

5. L'intervento correttivo riguarda, nel complesso, 130 articoli del codice.

In particolare, l'Amministrazione segnala che le modifiche previste riguardano:

a) interventi che mirano alla correzione di meri errori materiali;

b) interventi finalizzati a realizzare un miglior coordinamento formale delle norme oggetto del riassetto (semplificazione formale, aggiornamento del linguaggio legislativo, coerenza interna);

d) interventi che mirano a perfezionare il coordinamento sostanziale delle disposizioni del codice, mediante l'adeguamento della disciplina normativa al nuovo quadro complessivo derivato dal sovrapporsi di norme nel tempo;

e) interventi finalizzati al recepimento dello ius superveniens, che ha innovato il quadro legislativo dall'approvazione definitiva del codice (13 marzo 2010).

6. L'intervento correttivo prevede anche l'inserimento di 10 nuovi articoli: 92-bis, 537-bis, 565-bis, 589-bis, 833-ter, 2143-bis, 2195-bis, 2231-bis, 2259-bis e 2264-bis.

È stata prevista, in attuazione del relativo specifico criterio di delega (art. 19, co. 1, l. n. 246 cit.), la clausola finanziaria di invarianza della spesa, non essendo, infatti, istituiti o previsti nuovi organi, potestà, funzioni o compiti, mentre, al contrario, molti di quelli già esistenti, risultano soppressi o accorpati.

7. Sul piano procedimentale, si segnala che sono stati ritualmente acquisiti tutti i concerti dei Ministri interessati.

Gli schemi sono stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 15 giugno 2012.

8. Come già rilevato dalla Sezione nel parere reso sullo schema del primo decreto correttivo (parere n. 2602 del 2011), la complessità dell'operazione di riordino e riassetto ha comportato la presenza, nel codice, di alcuni errori materiali e difetti di coordinamento, destinati a essere emendati entro due anni dalla data di entrata in vigore (8 ottobre 2010), al fine precipuo di apportare al codice "le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune".

9. La Sezione osserva che, successivamente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del codice e del testo unico, entrambe le fonti erano state sottoposte ad una attenta rilettura, per l'eliminazione di alcuni errori materiali, secondo il procedimento della rettifica di cui agli artt. 8, co. 2, d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 e 15, co. 1, del d.P.R. 14 marzo 1986, n. 217.

Tuttavia, nonostante tali correzioni formali, si è manifestata l'esigenza di intervenire ulteriormente, con modifiche di carattere sostanziale, sul testo del codice.

10. Resta fermo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, dell'adunanza generale, nonché della sezione normativa di questo Consiglio (cfr. Corte cost. 26 giugno 2001 n. 206; Cons. St., ad. gen., 6 giugno 2007 n. 1; Cons. St., sez. per gli atti normativi, 9 luglio 2007 n. 2660/07; 5 novembre 2007 n. 3838/07), i decreti legislativi correttivi:

a) possono intervenire solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale;

b) hanno il delimitato fine "di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile, in linea con quella attenzione alla qualità anche sostanziale della legislazione che è da tempo all'attenzione del Parlamento e del Governo; ovviamente, a maggior ragione, deve ritenersi non solo possibile ma doveroso un intervento volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni".

E' da escludersi, pertanto, che con i decreti correttivi possano essere rimesse in discussione le scelte di fondo del codice, compiute con l'esercizio originario della delega.

11. Nel suo complesso, il decreto legislativo in esame rispetta gli indicati criteri e modifica il codice al solo fine di:

a) correggere errori materiali, refusi, difetti di coordinamento, illogicità, contraddizioni;

b) apportare, previa verifica di impatto della regolamentazione, "le correzioni e

integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune", anche alla luce delle successive modifiche legislative.

12. In tal senso si è già espressa la Sezione con il menzionato parere n. 2602 del 2011, nonché la Commissione parlamentare per la semplificazione con il parere reso in data 18 gennaio 2012 in occasione dell'esame dello schema del primo decreto correttivo.

13. A tal proposito, si segnala che il co. 2, dell'art. 2267 del codice, in coerenza con l'obiettivo dell'autosufficienza della codificazione dell'ordinamento militare, ha introdotto una clausola di salvaguardia, divenuta ormai tradizionale all'interno dei codici o dei testi unici di più recente conio.

La clausola è stata aggiornata alla luce del nuovo art. 13 bis, l. 23 agosto 1988, n. 400. Tale disposizione esige che:

- a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare, abrogare o derogare norme vigenti le deve indicare espressamente;
- b) nelle materie oggetto di codici e testi unici le modifiche normative devono essere effettuate mediante novella dei testi base.

14. Nell'intento del legislatore, i codici, i testo unico, le leggi quadro (o di portata generale) al cui interno sono collocate clausole di salvaguardia come quella in esame, dovrebbero avere una particolare forza giuridica, tale che non è consentita la modificazione o abrogazione se non con disposizione espressa; tuttavia tale regola non è posta da nessuna norma della Costituzione, che è l'unica fonte idonea a stabilire la gerarchia delle fonti ad essa subordinate; sicché una legge ordinaria, ancorché di "sistema" o "generale", ha la stessa forza e valore di una qualsiasi altra legge e non si sottrae, pertanto, alla possibilità di una abrogazione tacita, secondo quanto sancito dall'art. 15 disp. prel.; sul piano formale si rileva l'impossibilità giuridica che forme di auto rafforzamento contenute in norme primarie, in modo esplicito o implicito, possano determinare la resistenza passiva

di una disposizione rispetto all'abrogazione implicita operata da una successiva equiparata.

15. Pertanto, l'affermazione che le disposizioni di una legge ordinaria possono essere abrogate solo con disposizione espressa, rimane priva di vincolatività giuridica, acquistando però tre possibili significati:

a) esegetico, in caso di dubbio sulla portata abrogatrice o modificatrice di una legge successiva, il principio di coerenza dell'ordinamento deve indurre a ritenere che la legge successiva non abbia abrogato o modificato tacitamente la precedente (anche il giudice delle leggi si è mostrato incline a considerare le clausole abrogative espresse "quale criterio interpretativo per i futuri successivi interventi legislativi in materia...", cfr. Corte cost., 22 aprile 1997 n. 111);

b) monitorio (nella parte in cui indirizza un sorta di messaggio affinché gli atti normativi futuri incidano con chiarezza sull' articolato e non con modificazioni o abrogazioni tacite);

c) di indirizzo dell'attività normativa futura, affinché i titolari del potere di iniziativa e coordinamento normativo, in sede di istruttoria tecnica, assicurino la coerenza del sistema attraverso l'inserzione delle nuove disposizioni all'interno della legge di settore (codice o testo unico che sia).

16. Occorre ricordare, peraltro, che è possibile giungere a diverse conclusioni, ove si ritenga la clausola contenuta nel comma 2 in esame come rafforzativa, in senso proprio, e non di mera salvaguardia, sul modello di quelle sancite dall'ordinamento degli enti locali (art. 1, co. 3, l. 8 giugno 1990, n. 142, trasfuso nell'art. 1, co. 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui: "Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni", o dallo Statuto dei diritti del contribuente (art. 1, co. 1, 27 luglio 2000, n. 212, secondo cui: "Le disposizioni della presente legge, in attuazione

degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali".

In questi casi le leggi generali di settore hanno una speciale resistenza passiva, potendo essere modificate solo in modo espreso, e non da disposizioni speciali, in quanto:

I) direttamente attuative di norme e principi costituzionali o rappresentative di valori che traggono origine dalla Carta fondamentale;

II) espresse di principi generali di settore.

17. Per completezza si evidenzia che:

a) la clausola rafforzativa sancita dal comma in esame si riferisce testualmente anche al testo unico;

b) il codice ed il testo unico in alcuni punti, hanno anticipato direttamente l'obbligo di inserimento al proprio interno di futuri interventi normativi (si pensi, ad. es., a quanto risulta dagli artt. 534, co. 2, del codice, e 1121 del testo unico, in forza del quale i regolamenti attuativi degli artt. 92 e 196 del codice dei contratti pubblici saranno inseriti direttamente nel testo unico).

18. Ciò premesso, osserva la Sezione che numerose norme attinenti la materia, come delimitata ai sensi dell'art. 1 del codice, entrate in vigore successivamente all'approvazione definitiva del codice stesso, sono rimaste al di fuori dell'impianto codicistico, determinando una nuova complicazione dell'assetto legislativo in materia di ordinamento militare.

Deve ribadirsi, pertanto, che dopo un'operazione di codificazione va evitato, per quanto possibile, il fenomeno della "fuga" dal codice (in tal senso espressamente cfr. il già menzionato parere della Commissione parlamentare per la semplificazione 18 gennaio 2012).

Il correttivo in esame va nel senso auspicato di ribadire l'importanza della

codificazione di riassetto e riordino, emendandola efficacemente.

19. Si raccomanda, pertanto:

a) di collocare all'interno del codice, nelle sedi proprie, anche lo *ius superveniens* ~~successivo rispetto alla data~~ di approvazione preliminare, da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di decreto in esame; in particolare si raccomanda di inserire, con gli opportuni adattamenti, nell'art. 314 il contenuto del comma 8 quater dell'art. 33, d.l. n. 98 del 2011, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. g), d.l. n. 87 del 2012;

b) di far seguire alle innovazioni elaborate in sede di correttivo al codice, l'adeguamento coerente delle disposizioni secondarie contenute nel testo unico (cfr., in ordine alla peculiare natura del testo unico dell'ordinamento militare, alla contestualità della sua emanazione con il codice, ed ai meccanismi modificativi sanciti dall'art. 1, co. 3, del codice, Cons. St., comm. spec., 10 febbraio 2010, nn. 149 – 152/2010 cit.).

20. La dettagliata relazione agli schemi di codice e di testo unico esime questa Sezione dal dare conto, in via analitica, dei titoli, dei capi e degli articoli che compongono i rispettivi libri.

Seguendo il metodo di lavoro già sperimentato in occasione del parere reso sul primo schema di decreto correttivo (parere n. 2602 del 2011 cit.), saranno evidenziate esclusivamente le modifiche che non appaiono coerenti con l'esercizio del potere correttivo delegato, determinando:

a) innovazioni sostanziali non consentite (perché eccedenti i limiti dell'esercizio del potere correttivo, i limiti della delega originaria ovvero distoniche sul piano della legittimità costituzionale);

b) contraddittorietà logica o formale del testo normativo;

c) superfluità dell'intervento correttivo, in contrasto con i criteri di semplificazione.

21. Per non appesantire inutilmente il parere, la Sezione formula osservazioni esclusivamente sulle proposte di modifica che presentano uno o più aspetti problematici. Tutte le altre, pertanto, dovranno ritenersi favorevolmente riscontrate.

Gli interventi correttivi riguardanti il Libro I sono per la maggior parte destinati a perfezionare il riassetto delle norme previgenti e a recepire lo *ius superveniens*, con particolare riguardo alla messa a regime dell'istituto della cosiddetta "mini-naja", introdotto in via transitoria dall'art. 55, co. da 5-bis a 5-sexies, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e definitivamente sisremato dall'art. 29, co. 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012).

22. In merito alla definitiva riorganizzazione dell'Amministrazione della difesa, si osserva come il precedente intervento correttivo, realizzato con d.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20, abbia introdotto alcune incongruenze in relazione alla esatta denominazione di alcuni enti addestrativi dell'Aeronautica militare, con particolare riguardo alla "Scuola volontari di truppa dell'Aeronautica militare", individuata dall'art. 146, co. 2, lett. e), cod. ord. mil.

In particolare, l'ente addestrativo fa riferimento a una categoria di militari non più contemplata nell'ambito dell'ordinamento del personale militare che, in base all'art. 627 cod. ord. mil., prevede le distinte categorie dei graduati, che comprende i volontari in servizio permanente dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, e dei militari di truppa, che comprende i volontari in ferma prefissata delle predette Forze armate. In sintesi la locuzione <<volontari di truppa>> non individua più alcuna categoria di militari.

23. Si osserva, poi, quanto all'art. 233, che la proposta integrazione del comma 1, contenente il rinvio all'art. 1, co. 1 e 2, della legge 29 luglio 1949, n. 717, come modificato dall'art. 47, co. 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito,

con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, non risulta collocata nella corretta disposizione. Infatti, la norma cui si rinvia (art. 1, l. n. 717 del 1949), contiene l'esclusione dall'obbligo di destinare una quota della spesa di costruzione o ricostruzione a scopo di abbellimento degli edifici di edilizia residenziale pubblica ad uso militare; tale norma è chiaramente attinente all'attività contrattuale dell'amministrazione, ma è stata richiamata all'interno dell'art. 233 che riguarda l'individuazione delle opere destinate alla difesa nazionale.

Il rinvio, pertanto, andrebbe più esattamente collocato all'interno dell'art. 534 del codice, relativo all'attività negoziale del Ministero della difesa, che è norma di coordinamento sistematico, contenendo tutti i rinvii alla normativa esterna applicabile all'ordinamento militare nella specifica materia.

24. L'articolo 1 dello schema di decreto legislativo in esame reca modificazioni al libro primo del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 mediante interventi correttivi intesi ad eliminare residuali imperfezioni testuali, completare il riassetto delle fonti previgenti e recepire le disposizioni primarie introdotte nell'ordinamento successivamente all'approvazione definitiva del codice da parte del Consiglio dei Ministri.

25. In particolare, vengono modificati i seguenti articoli:

- articolo 10, comma 2, lettera c), in tema di attribuzioni del Ministero della difesa, in relazione alla attribuzione dell'attività per il sostegno alla ricollocazione professionale dei militari in ferma volontaria a struttura già esistente del Segretariato generale a mezzo di regolamento di struttura contestualmente in itinere, in attuazione dell'articolo 1, commi da 3 a 5 (riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni) del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- articolo 18: viene modificata la relativa rubrica nella definizione della figura del "Commissario" (anziché "Commissariato") generale per le onoranze ai caduti;

- articolo 39: concernente la disciplina del personale in servizio all'estero presso le rappresentanze diplomatiche: vengono abrogati i commi 4, 5, 6 e 7 in un'ottica di riassetto delle fonti contestualmente effettuato all'articolo 1809, commi 11, 11 bis e 12;
- articolo 45, concernente gli stabilimenti e gli arsenali militari: la disposizione viene integrata allo scopo di riassetto lo ius superveniens in materia di supporto tecnico-logistico delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile introdotto dal comma 1 bis dell'articolo 5 del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 215, convertito con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 13 e contestualmente abrogato con la previsione del n. 1085-quinquies dell'articolo 2268 del codice;
- articolo 47, relativo alla classificazione degli enti dell'area tecnico-industriale e dei centri tecnici dell'area tecnico-operativa del Ministero: la modifica testuale è intesa ad un'esigenza di perfezionamento ("Segretariato" in luogo di "Segretario").
- articolo 52, concernente i magistrati militari: con l'odierno correttivo viene prevista la valutazione della anzianità di servizio con riferimento a tutte le magistrature (in luogo dei soli periodi prestati come magistrato ordinario o della Corte dei conti) per un'esigenza di attualizzazione della norma, in considerazione della sopravvenuta istituzione dei Tribunali amministrativi regionali (con contestuale abrogazione, nella sua interezza, della legge 22 maggio 1971, n. 368 all'articolo 2268, comma 1, numero 649-bis, atteso che la disciplina sulla magistratura militare nel suo complesso risulta ora confluita negli articoli da 52 a 86 del codice);
- articolo 54: viene integrato il comma 2, lettera c), concernente la disciplina del tribunale militare, con l'indicazione delle figure che non possono essere chiamate a svolgere le funzioni di giudice militare;

- articolo 57 (Corte militare di appello): viene operato il riassetto del comma 4 per esigenze di coordinamento con il contestuale intervento in ordine all'articolo 54;
- articolo 92-bis (Iniziative per la diffusione dei valori e della cultura militare fra i giovani): viene inserito dopo l'articolo 92 allo scopo di riassetto, per esigenze di ordine sistematico e in base al disposto dell'articolo 2267, comma 2, del codice, la normativa sopravvenuta in materia;
- articolo 94: al comma 2 vengono soppresse le parole "direttamente dipendenti dallo Stato maggiore della difesa e dal Segretariato generale della difesa" in aderenza al dettato dell'articolo 5 della legge 20 febbraio 1981, n. 30;
- articolo 111: viene sostituito il comma 1, lettera a) per effettuare, in aderenza alle prescrizioni contenute all'articolo 1, comma 4, del codice, un mero rinvio alle disposizioni relative alle funzioni di polizia dell'alto mare e, più in generale, degli spazi marittimi internazionali, demandate alle navi da guerra, come alle navi di Stato impiegate in servizi governativi non commerciali, a tutela della libertà e della sicurezza dei traffici marittimi;
- articolo 153, relativo ai reparti elicotteri delle Forze armate diverse dall'Aeronautica militare: viene sostituito in funzione del perfezionamento del riassetto normativo;
- articolo 200 (visite medico-fiscali): vengono modificati il comma 1, lettera n), per armonizzare la disposizione con le norme di legge che attribuiscono ai medici militari competenze in materia di medicina legale, nonché il comma 2, per esigenze di coordinamento con il comma 4 del successivo articolo 201;
- articolo 215, in tema di ordinamento e funzionamento degli istituti militari: oltre ad una modifica esplicativa, viene introdotto il comma 2 per esigenze di sistematicità, previa contestuale abrogazione del comma 3 dell'articolo 218, di identico contenuto;
- articolo 218 (Finalità delle scuole militari): viene abrogato il comma 3,

concernente i compiti delle scuole militari, che viene contestualmente ricollocato, per esigenze di sistematicità e coordinamento, nel precedente articolo 215.

26. Ciò posto, osserva la Sezione che l'intervento correttivo in esame appare, in parte qua, coerente con quelle esigenze di carattere sistematico e di completamento del riassetto delle fonti previgenti nonché di recepimento delle disposizioni primarie sopravvenute all'approvazione definitiva del codice e non interessate dalla prima serie di interventi di cui al decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20.

Non vi è luogo, pertanto, a particolari annotazioni di carattere sostanziale, in parte qua, relativamente allo schema di decreto proposto.

27. Su un piano strettamente formale il Collegio ritiene di dovere peraltro segnalare all'attenzione dell'Amministrazione le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, lettera b), dopo il termine "Commissariato", va espunta dal testo la parola "la" e sostituita con la parola "è";

b) all'articolo 1, comma 1, lettera h), al numero 1) il termine "parola" va sostituito con la parola "lettera";

c) alla lettera i), nel testo dell'introdotta articolo 92-bis, al comma 5, prima riga, le parole "sentito il Ministro della gioventù" vanno opportunamente sostituite con le parole "sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri".

28. In materia di dismissioni di beni immobili del Ministero della difesa, di cui all'art. 307 del codice, la previsione di un comma aggiuntivo, l'11-bis, che contenga una serie di clausole di rinvio a fonti esterne, successivamente intervenute, è quanto mai opportuna e necessaria sul piano sistematico; tale elenco, però, non sembra completo: infatti, non risulta alcun rinvio all'art. 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che prevede il conferimento di una quota non inferiore al 20% delle caserme assegnate in uso alle Forze armate dismissibili, ai fini della loro cessione secondo le modalità individuate dal citato art. 6.

29. Si osserva, comunque, che in relazione allo ius superveniens, recato dall'art. 27, co. 2, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha introdotto l'art. 3-ter, co. 12 e 13, d.l. 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, sarebbe più opportuno riassetare all'interno del codice la norma rinviata, con contestuale abrogazione delle disposizioni contenute nella fonte originaria. A titolo di collaborazione potrebbe essere previsto il seguente articolo:
<<307-bis

Ulteriori norme di valorizzazione degli immobili militari

1. In relazione al processo di valorizzazione degli immobili pubblici, di cui all'articolo 3-ter del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, e in deroga a quanto previsto all'ultimo periodo del comma 2 del medesimo articolo 3-ter, per la valorizzazione degli immobili in uso al Ministero della difesa, lo stesso Ministro, previa intesa con il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia, nonché con gli Organi di governo dei comuni provvede alla individuazione delle ipotesi di destinazioni d'uso da attribuire agli immobili stessi, in coerenza con quanto previsto dagli strumenti territoriali e urbanistici. Qualora gli stessi strumenti debbano essere oggetto di riconformazione, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia promuove un accordo di programma ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche ai sensi della relativa legislazione regionale applicabile. A tale accordo di programma possono essere applicate le procedure di cui all'articolo 3-ter, decreto-legge n. 351 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 410 del 2001.

2. Per garantire la conservazione, il recupero e il riutilizzo degli immobili non necessari in via temporanea alle finalità di difesa dello Stato è consentito, previa intesa con il Comune e con l'Agenzia del demanio, per quanto di sua competenza,

l'utilizzo dello strumento della concessione di valorizzazione di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. L'utilizzo deve avvenire nel rispetto delle volumetrie esistenti, anche attraverso interventi di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e delle relative leggi regionali e possono, eventualmente, essere monetizzati gli oneri di urbanizzazione. Oltre alla corresponsione della somma prevista nel predetto articolo 3-bis, è rimessa al Comune, per la durata della concessione stessa, un'aliquota del 10 per cento del canone relativo. Il concessionario, ove richiesto, è obbligato al ripristino dello stato dei luoghi al termine del periodo di concessione o di locazione. Nell'ambito degli interventi previsti per la concessione dell'immobile possono essere concordati con l'Amministrazione comunale l'eventuale esecuzione di opere di riqualificazione degli immobili per consentire parziali usi pubblici dei beni stessi, nonché le modalità per il rilascio delle licenze di esercizio delle attività previste e delle eventuali ulteriori autorizzazioni amministrative.>>.

30. Si raccomanda, ancora, di coordinare le modifiche introdotte all'ordinamento militare dall'art. 2, d.l. 27 giugno 2012, n. 87, sia in relazione alle nuove norme di valorizzazione e alienazione di immobili militari (art. 2, cit., co. 1, lett. g), sia con riguardo all'abrogazione dell'art. 314 cod. ord. mil. (art. 2 cit., co. 2, lett. c).

31. Gli interventi correttivi riguardanti il Libro III sono per la maggior parte finalizzati al recepimento dello ius superveniens, ma non appaiono completi (laddove sono apportate modifiche alle norme di spesa), in quanto non risultano recepite quelle concernenti:

- l'art. 4, co. 57, l. 12 novembre 2011, n. 183, il quale stabilisce che a decorrere dall'anno 2012 gli oneri previsti dall'articolo 585 del codice sono ridotti di euro 7.053.093;

- l'art. 4, co. 23, l. 12 novembre 2011, n. 183, che riduce per un importo di 50 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2013, la dotazione del fondo di cui all'art. 23, co. 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, fondo da ripartire espressamente richiamato nell'art. 611 del codice.

32. Suscita perplessità, in relazione all'obiettivo di una corretta semplificazione normativa, anche la duplice previsione di norme di spesa, soprattutto laddove quella rinviata, che contiene la definizione della dotazione finanziaria, rimane esterna al codice, in relazione – peraltro – a un istituto riassetato completamente all'interno di esso. In particolare, il previsto art. 565-bis (Spese per la diffusione dei valori e della cultura militare fra i giovani) dovrebbe contenere le disposizioni finanziarie dell'art. 55, co. 5-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con contestuale abrogazione di quest'ultima norma.

33. Appare, inoltre, non corretta la previsione di disposizioni sostanziali nell'art. 603 del codice (trattandosi di norma contabile), in materia di indennizzi al personale italiano esposto a particolari fattori di rischio (previsione introdotta impropriamente dall'art. 5, comma 3-bis, lett. a), d.l. 29 dicembre 2010, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 febbraio 2011, n. 9), nel momento in cui è presente nel codice un apposito articolo (il 1907) che dovrebbe contenere la disciplina sostanziale dell'istituto; tale articolo, invece, si limita a effettuare un rinvio all'art. 603 cit., e non solo per i limiti massimi di spesa, ma anche (e in maniera piuttosto singolare) per i termini e le modalità per il riconoscimento della causa di servizio e per la corresponsione di adeguati indennizzi.

Si tenga presente, inoltre, la natura transitoria dell'autorizzazione di spesa, anche se – per il particolare e delicato settore di intervento – le disposizioni *de quibus* potrebbero eccezionalmente essere collocate in questa sede.

34. Valuti l'Amministrazione della difesa, proprio nel contesto di un intervento

correttivo al codice, se proporre una diversa formulazione delle due norme, in modo che la disciplina sostanziale sia contenuta esclusivamente nell'art. 1907 cit., mentre quella contabile residui nell'art. 603 cit.

A titolo di collaborazione, l'art. 603 del codice potrebbe essere riformulato nel seguente modo:

<<Art. 603

Autorizzazione di spesa per indennizzi al personale italiano esposto a particolari fattori di rischio.

1. È autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010 per il personale esposto a particolari fattori di rischio, di cui all'articolo 1907.
2. L'autorizzazione di spesa di cui al comma 1, può essere utilizzata, fino all'importo massimo complessivo di euro 3 milioni, per l'effettuazione degli accertamenti sanitari e di carattere ambientale strumentali al riconoscimento della causa di servizio e all'attribuzione dell'elargizione.
3. Il Ministero della difesa, di concerto con i Ministeri dell'interno, dell'economia e delle finanze e della salute, provvede al monitoraggio degli effetti derivanti dalle misure di cui al comma 2, che devono risultare nei limiti delle risorse stanziare sul capitolo 1331 dello stato di previsione del Ministero della difesa, per il triennio 2008-2010, ai sensi dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 1. Ciò ai fini, nel caso di eventuali eccedenze di spesa, dell'adozione delle conseguenti correzioni per ricondurre la spesa complessiva entro i predetti limiti.>>.

35. L'art. 1907 del codice potrebbe essere riformulato nel seguente modo:

<< Art. 1907

Personale esposto a particolari fattori di rischio.

1. Al fine di pervenire al riconoscimento della causa di servizio e di adeguati indennizzi al personale italiano che, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura effettuate entro e fuori i confini nazionali, abbia contratto

infermità o patologie tumorali per le particolari condizioni ambientali od operative, al personale impiegato nei poligoni di tiro e nei siti dove vengono stoccati munizionamenti, nonché al personale civile italiano nei teatri operativi all'estero e nelle zone adiacenti alle basi militari sul territorio nazionale, che abbia contratto le stesse infermità o patologie tumorali connesse alle medesime condizioni ambientali, è autorizzata la spesa di cui all'articolo 603, comma 1. In caso di decesso a seguito delle citate infermità o patologie tumorali, l'indennizzo è corrisposto al coniuge, al convivente, ai figli superstiti, ai genitori, nonché ai fratelli conviventi e a carico qualora siano gli unici superstiti.

2. I termini e le modalità per la corresponsione, ai soggetti di cui al comma 1 ed entro il limite massimo di spesa stabilito, delle misure di sostegno e tutela previste dalle leggi 13 agosto 1980, n. 466, 20 ottobre 1990, n. 302, 23 novembre 1998, n. 407, e 3 agosto 2004, n. 206, sono disciplinati dal libro VII del regolamento, fermo restando quanto disposto dall'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2010, n. 126.>>.

36. La modifica dell'art. 892 del codice appare inopportuna e inutile. Prevedere un'ulteriore ipotesi di accesso al servizio permanente, con riferimento alla norma di cui all'art. 705 del codice altera il sistema del reclutamento nelle Forze armate e conferisce alla norma rinviata una valenza positiva che, a ben guardare, non ha. L'integrazione dell'art. 892 del codice vorrebbe sottolineare come nel servizio permanente si acceda, anche direttamente, attraverso le procedure individuate dall'art. 705 cit., i cui beneficiari sono esattamente indicati. Quest'ultima norma, però, per le finalità che persegue ha la caratteristica di disposizione eccezionale, rispetto alla disciplina sancita dall'art. 892 cit., e detta procedure di immissione nel servizio permanente, esattamente contemplate anche dall'art. 892, co. 1, lett. b), cioè prevede il previo e positivo superamento di un corso propedeutico

(ovviamente di formazione di base) e la successiva nomina nel grado iniziale del ruolo dei volontari in servizio permanente. In sostanza l'art. 705, pur mantenendo la sua natura eccezionale, sotto il profilo strutturale si colloca nell'alveo della fattispecie generale di cui all'art. 892, co. 1, lett. b), confermando in capo all'Amministrazione della difesa il potere di una valutazione discrezionale dei soggetti titolari dell'interesse legittimo (non del diritto soggettivo) ad accedere alle speciali procedure di reclutamento in servizio permanente; la circostanza che questa ipotesi non sia attualmente elencata nell'art. 892 cit., pertanto, è coerente con la natura della norma sancita dall'art. 705 cit.; farne un'ulteriore ipotesi di immissione in s.p.e. potrebbe, invece, alterarne in sede applicativa la portata e la finalità, che è solo quella di stabilire un canale preferenziale di selezione per determinate categorie di soggetti e non una loro automatica e diretta assunzione in servizio.

37. La proposta di modifica degli artt. 1188 e 1192 del codice non appare razionale laddove si vogliono inserire disposizioni di carattere transitorio in norme a regime; le predette disposizioni andrebbero più opportunamente introdotte nel Libro IX, dove è rinvenibile l'art. 2239 che tratta appunto del regime transitorio dell'avanzamento degli ufficiali dell'Aeronautica militare.

38. A titolo di collaborazione, si potrebbe prevedere un co. 3-ter da aggiungere all'art. 2239 del seguente tenore:

<<3-ter. Il requisito del superamento dei corsi ai fini dell'avanzamento, di cui agli articoli 1188, comma 1, lettera c), e 1192, comma 1, lettera c), si applica al personale reclutato nella prima classe dell'Accademia aeronautica a decorrere dall'anno accademico 2001-2002.>>.

39. La proposta di modifica dell'art. 1369 è opportuna e, anche se con ritardo, parzialmente in linea con quanto indicato nel parere n. 2602 del 2011 cit. in merito alla riformulazione della disciplina del richiamo.

Invero la Sezione non può esimersi dal rilevare:

- a) l'incompletezza del recepimento delle osservazioni formulate nel citato parere (per giunta fatte proprie dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel parere 18 gennaio 2012 reso sullo schema del primo correttivo al codice);
- b) l'evidente incongruenza (con la prevedibile confusione applicativa), del quadro normativo che scaturirebbe in relazione alla sanzione disciplinare di corpo del richiamo;
- c) i riflessi di illegittimità costituzionale dell'istituto de quo, così come improvvidamente risistemato in sede correttiva, con il d.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20.

40. In particolare, si era già rilevato come la proposta di modifica dell'art. 1359 - asseritamente tesa a perfezionare il riassetto della fonte originaria costituita dall'art. 62, co. 2, del d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, che contemplava il carattere esclusivamente verbale del richiamo, quale sanzione che non dà luogo a particolari forme di comunicazione scritta o trascrizione - creasse in realtà una contraddizione interna tra la natura esclusivamente orale del richiamo che, in quanto tale, non poteva avere alcun effetto giuridico ulteriore, e quanto disposto:

- d) dall'art. 1360, co.1, per il quale il richiamo è (ancora) rilevante in tema di recidiva, in vista dell'inflizione della sanzione di corpo del rimprovero;
- e) dall'art. 1369 per il quale il richiamo, quale sanzione disciplinare di corpo, era rilevante in materia di temporaneo diniego della concessione della cancellazione delle sanzioni disciplinari trascritte nei documenti personali del singolo militare. D'altronde, si era evidenziato come il ripristino originario della norma di cui all'art. 62, co. 2, cit. - nel riproporre le perplessità e le soluzioni non del tutto univoche della giurisprudenza amministrativa circa la reale natura giuridica del richiamo e la sua efficacia concreta sul piano positivo (cfr. Cons. St., sez. III, 27 giugno 2000, n. 1056/2000; 16 maggio 2000, n. 602/2000; 23 aprile 2002, n.

170/2002) – potesse alimentare il contenzioso, complicando la gestione dei procedimenti disciplinari in esame.

41. In conclusione, la precedente proposta di modifica appariva caratterizzata da una discrasia tra il richiamo orale come sanzione disciplinare di corpo (quindi come vero e proprio provvedimento amministrativo), e le sue modalità di esternazione e documentazione che, ritenute prevalenti rispetto alla sostanza dell'istituto, condizionavano oltremodo la percezione giuridica dello stesso, inteso quasi come un mero intervento correttivo verbale che si sarebbe dovuto consumare giuridicamente nel momento stesso in cui fosse stato posto in essere dal superiore gerarchico (a tale scopo è orientata la norma di cui all'art. 725, comma 2, lettera b), testo unico). Se il richiamo orale doveva essere inteso in quest'ultimo senso, lo stesso non avrebbe dovuto più essere considerato un provvedimento sanzionatorio disciplinare.

42. L'amministrazione, con le modifiche recate dal d.lgs. n. 20/2012, non ha inteso recepire le osservazioni di questa Sezione, che aveva proposto due soluzioni alternative ma entrambe coerenti, ma ha creato un confuso e ibrido quadro normativo che ripropone le incertezze sopra illustrate, nel momento in cui, da un lato, ha eliminato qualsiasi vincolo di documentazione scritta del richiamo, abrogando le disposizioni sull'annotazione in registri a esclusivo uso interno; dall'altro, ha mantenuto però la rilevanza del richiamo in tema di recidiva, ai fini della inflizione della sanzione del rimprovero (sia nell'art. 1359, co. 4, appositamente riformulato, sia nell'art. 1360, co. 1, lett. b).

43. In sostanza, si è introdotto nell'ordinamento militare uno strumento disciplinare:

f) tecnicamente non impugnabile in sede di tutela giustiziale, in contrasto con il disposto costituzionale di cui all'art. 113, co. 1, Cost.;

g) non perfettamente conoscibile dal destinatario, se non mediante percezione

verbale; in contraddizione con i consolidati principi di trasparenza amministrativa, di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241;

h) potenzialmente inaccessibile, sia per l'interessato sia per gli eventuali controinteressati, in palese violazione del diritto di accesso agli atti amministrativi, sancito dalla l. n. 241/1990.

44. In conclusione, per evitare tutte le sopra illustrate criticità, è necessario:

- precisare che il richiamo non rileva in tema di recidiva ai fini della inflizione della sanzione del rimprovero; pertanto nell'art. 1360, co. 1, è necessario sopprimere le parole <<o la recidiva nelle mancanze per le quali può essere inflitto il richiamo>>;

- abrogare il co. 4 dell'art. 1359, come riformulato dal d.lgs. n. 20 del 2012.

45. Gli interventi correttivi riguardanti il Libro V tendono a perfezionare soprattutto il riassetto delle norme relative ai docenti civili degli istituti militari di istruzione e non presentano criticità.

La Sezione osserva, in relazione agli ufficiali del Corpo militare della Croce Rossa italiana, come non sia più applicabile l'istituto degli ufficiali in soprannumero. In particolare, l'art. 1724 cod. ord. mil. riproduce l'art. 114, r.d. n. 484/1936. La norma originaria stabiliva che <<Gli ufficiali della C.R.I. iscritti nel ruolo normale, promossi in applicazione dell'art. 85, qualora risultino in eccedenza rispettivamente all'organico prescritto dall'art. 27, saranno collocati in soprannumero, lasciando vacanti altrettanti posti nel ruolo normale del grado inferiore>>. L'art. 85, r.d. n. 484/1936, stabiliva che <<Qualora, sia in tempo di pace che in tempo di guerra, vengano emanate disposizioni modificatrici o integratrici delle norme sull'avanzamento degli ufficiali delle forze armate dello Stato, il Ministero della guerra, ove ne ravvisi l'opportunità, potrà provvedere, mediante decreto ministeriale adottato di concerto col Ministero delle finanze, a che le disposizioni medesime vengano applicate, in tutto o in parte, al personale

direttivo dell'associazione>>. Quest'ultima norma non è stata riprodotta nel codice militare, pertanto non risulta più applicabile l'istituto del collocamento in soprannumero degli ufficiali. In tale contesto l'art. 1724 c.m., relativo al collocamento in soprannumero degli ufficiali della CRI, e l'art. 1725, concernente l'eliminazione del suddetto soprannumero, sono norme inutilmente riprodotte. Si segnala l'opportunità dell'eliminazione dei due articoli. Per completezza dovrebbe anche essere modificato anche l'art. 1721 c.m. che contiene un riferimento agli ufficiali in soprannumero.

46. A titolo di collaborazione, si rappresenta che:

a) l'intitolazione della sezione XIV del capo I del titolo IV del libro V del codice militare dovrebbe essere sostituita dalla seguente: <<SEZIONE XIV – UFFICIALI FUORI QUADRO>>;

b) il secondo comma dell'art. 1721 cod. ord. mil. dovrebbe essere sostituito dal seguente: <<2. Per gli avanzamenti straordinari nel ruolo per meriti eccezionali del personale suddetto, in tempo di guerra o di grave crisi internazionale, l'aliquota di un terzo dei posti stabilita dall'articolo 1712 si calcola su un ruolo unico, il quale contiene gli iscritti nel ruolo normale e i fuori quadro, che ricoprono il grado dell'interessato. Questi assume l'anzianità del pari grado che, a spostamento effettuato, lo precede nel detto ruolo unico. In caso di promozione al grado superiore assume l'anzianità che gli compete secondo le norme comuni.>>;

c) gli artt. 1724 e 1725 cod. ord. mil. dovrebbero essere abrogati.

47. Le modificazioni, che gli artt. 6 e 7 recano ai Titoli VI e VII, riguardano il trattamento economico al personale militare e quello previdenziale e per le invalidità di servizio.

Le modifiche possono raggrupparsi in tre grandi categorie: a) modifiche che – anche se dirette a coordinare le disposizioni vigenti per i dipendenti delle FF.AA.

con quelle che regolano gli altri dipendenti pubblici – hanno per scopo il contenimento della spesa pubblica ; b) disposizioni che hanno indirettamente un effetto espansivo di tale spesa; c) disposizioni di mero coordinamento interno o recanti modifiche formali.

48. Quanto all'art. 6, che modifica il Titolo VI, va osservato, preliminarmente, che tale Titolo reca una disciplina riguardante il trattamento economico degli appartenenti all'Esercito, alla Marina ed all'Aeronautica, con esclusione dell'Arma dei Carabinieri.

Ciò implica che sarebbe buona norma di tecnica legislativa che ogni estensione delle prescrizioni contenute in tale Titolo VI agli appartenenti all'Arma dei Carabinieri non sia prevista all'interno del Titolo VI del Codice dell'ordinamento militare, bensì sia prevista fra le norme che regolano il trattamento economico degli appartenenti all'Arma dei Carabinieri attraverso un rinvio specifico agli articoli del Codice dell'ordinamento militare (Tit. VI).

49. Pertanto, appare poco corretta la modifica del comma 1 dell'art. 1809 del predetto Codice, come prevista dalla lett. d) numero 1.1.): essa dovrebbe essere sostituita da una norma contenuta nella legge sul trattamento economico delle forze di polizia ad ordinamento militare (e quindi riguardante anche gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza) che faccia rinvio all'art. 1809 del Codice dell'ordinamento militare. Anche perché in tal modo si consentirebbe l'intervento nella formulazione di tale norma delle Amministrazioni coinvolte nella disciplina di quelle forze di polizia ad ordinamento militare. Ad esigenze di razionalizzazione della spesa e della normativa sui militari rispetto a quella riguardante altri pubblici dipendenti rispondono le modificazioni che la lett. a) all'art. 6 apporta ai commi 2, 3 e 6 dell'art. 1798 del Codice. Analogamente deve dirsi per le lettere b) ed e), che estendono ai militari una disposizione diretta per i pubblici dipendenti a contenere la spesa per le missioni fuori sede. Valuti, inoltre,

l'Amministrazione se non sia il caso di inserire una disposizione analoga anche al comma 12 dell'art. 1808 relativo al personale che gode di indennità di lungo servizio all'estero e che viene inviato in missione fuori del territorio nazionale.

50. Le stesse disposizioni della lett. c) numero 4 e d) numero 1.2) sono dirette a chiarire che la corresponsione dell'indennità di lungo servizio all'estero e dell'indennità di servizio all'estero presso rappresentanze diplomatiche copre i diversi tipi di disagi e rischi, nonché gli obblighi di reperibilità ed il lavoro straordinario, evitando in tal modo che possano sorgere equivoci in ordine al compenso di tali ulteriori prestazioni da parte dei militari comandati a tali servizi.

Inoltre, quanto alla lett. c) (numeri 2, 3 e 4), deve rilevarsi come il complesso delle modificazioni ivi introdotte all'art. 1809 del Codice appaia poco congruente e con la generale parificazione ai militari di truppa e con le esigenze di contenimento della spesa pubblica. Infatti la parificazione dei graduati ai sottufficiali ai fini dei commi 6 e 9 dell'art. 1808 del Codice comporta un aumento indiretto di spesa, mentre la modificazione al co. 7 ribadisce la parificazione dei graduati ai militari di truppa: il che escluderebbe la parificazione dei graduati ai sottufficiali ai fini del trattamento in caso di licenza o ai fini del trattamento in caso di richiamo in Italia.

51. In ordine alla lett. d) dell'art. 6 già si è detto sulle modifiche contenute nei numeri 1.1) e 1.2) all'art. 1809 del Codice. Invece, le modificazioni, di cui ai numeri 2) e 3), nascono dall'esigenza di portare all'interno della disciplina dell'indennità di servizio all'estero presso rappresentanze diplomatiche quanto disponevano i numeri 5, 6 e 7 dell'art. 39 del codice, che vengono abrogati; mentre l'aggiunta del co. 12 bis (prevista dal numero 4) sempre alla lett. d)) fa applicazione al personale militare all'estero del trattamento in materia di assicurazione e di assistenza sanitaria del personale del MAE e consente di estendere al personale assunto a contratto dalle strutture di rappresentanza militare all'estero la disciplina prevista dall'art. 158 d.P.R. n. 18 del 1967 per il

personale assunto all'estero a contratto dal MAE: Quest'ultima disposizione ripristina con alcune modifiche un'analoga disposizione che il codice dell'ordinamento militare aveva abrogato.

52. Gli interventi correttivi riguardanti il Libro VI sono volti a un miglior coordinamento sostanziale delle norme e a perfezionare il riassetto di quelle originarie.

Opportuni appaiono i rinvii, effettuati dagli artt. 1806 e 1823 del codice, all'art. 4, co. 98, della legge 12 novembre 2011, n. 183, concernente l'obbligo in capo al personale della pubblica amministrazione di fruire, per il vitto e l'alloggio in occasione delle missioni nazionali fuori della sede ordinaria, delle apposite strutture delle amministrazioni di appartenenza, ove esistenti e disponibili. Sotto il profilo della tecnica normativa si osserva che sarebbe preferibile recepire direttamente il contenuto della normativa rinviata, trattandosi di disposizioni chiaramente rivolte, tra l'altro, all'organizzazione militare.

53. Gli interventi correttivi riguardanti il Libro VII sono principalmente volti a modificare la normativa sull'indennità supplementare, quale trattamento previdenziale *una tantum*, omologo e distinto dall'indennità di buonuscita, erogata dai fondi previdenziali di categoria del personale militare gestiti dalla Cassa di previdenza delle Forze armate e alimentati esclusivamente dai contributi degli iscritti; in relazione a tali interventi si concorda con quanto esposto in relazione illustrativa dall'Amministrazione proponente.

54. Si può prescindere dalla modificazione puramente formale, che l'art. 7, co. 1, lett. a) introduce al co. 4 dell'art. 1869 del codice per soffermarsi sul testo del nuovo comma 4 dell'art. 1914 del codice stesso, così come modificato dall'art. 7, co. 1, lett. b). Tale nuovo 4° comma riproduce con talune modifiche una disposizione - l'art. 5 l. 9 luglio 1965, n. 814 - già abrogata dal codice dell'ordinamento militare.

Si tratta di una disposizione destinata inevitabilmente a produrre un aggravio nella gestione della Cassa di previdenza delle Forze Armate e che toglie alla Cassa stessa la natura di strumento di mutualità e solidarietà sociale. Tuttavia essa parifica la c.d. indennità supplemento all'indennità di fine servizio, onde ci si sarebbe potuti limitare ad un mero richiamo all'art. 5 del d.P.R. n. 1032 del 1973, limitandosi a dire che: "In caso di morte dell'avente diritto l'indennità supplementare è erogata secondo le modalità previste dall'art. 5 d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032".

55. Gli interventi correttivi riguardanti il Libro VIII (Servizio militare e servizio degli obiettori di coscienza in tempo di guerra o di grave crisi internazionale) riguardano la ridenominazione di strutture ministeriali e la recezione delle recenti disposizioni legislative in materia di trasmissione telematica di dati.

56. Opportuna appare la modifica dell'art. 2085 del codice, volta a evitare una duplicazione di fattispecie (l'esenzione dal servizio e la dispensa connotano la stessa vicenda giuridica) e a colmare un vuoto di tutela penale.

Per quanto concerne il Libro VIII (Servizio militare e servizio degli obiettori di coscienza in tempo di guerra o di grave crisi internazionale), gli interventi correttivi in esame riguardano la ridenominazione di strutture ministeriali e la recezione delle recenti disposizioni legislative in materia di trasmissione telematica di dati.

Al riguardo, opportuna appare la modifica dell'art. 2085 del codice, volta a evitare una duplicazione di fattispecie (l'esenzione dal servizio e la dispensa connotano la stessa vicenda giuridica) e a colmare un vuoto di tutela penale.

La Sezione ritiene in proposito di dover esprimere le seguenti osservazioni, peraltro sul piano meramente formale.

All'articolo 9, lettera b), che tratta della sostituzione dei commi 1 e 2 dell'articolo 2140, occorre sostituire il contenuto della lettera a) (così formulata: " siano in

possesso dei requisiti di cui alle lettere b), c), d), e) e f) dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo emanato ai sensi dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78”) con il seguente: “siano in possesso dei requisiti di cui alle lettere a), b), c), d), e), f) e g) dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69”.

Sempre all'articolo 9, lettera c), che tratta della sostituzione dei commi 1 e 2 dell'articolo 2143, al comma 2 quarto rigo, anziché “ai concorsi per il reclutamento degli ufficiali di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 69 del 2001”, occorre specificare: “ai concorsi per il reclutamento degli ufficiali di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69”.

All'articolo 9, lettera r), che tratta dell'articolo 2268, comma 1, anziché dire “il numero 998) è sostituito dal seguente: <<998) decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215;>>”, occorre dire “il numero 998) è sostituito dalle seguenti parole: <<998) decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215;>>”.

57. All'articolo 9, lettera t), che tratta dell'articolo 2270, anziché dire “1) al comma 1, numero 4), le parole: <<3, 7, 9 e 10 >> sono sostituite dalle seguenti: << 3, 7, 9, 10 e 11>>”, occorre dire “1) al comma 1, numero 4), le cifre: <<3, 7, 9 e 10 >> sono sostituite dalle seguenti: << 3, 7, 9, 10 e 11>>”.

58. Gli interventi riguardanti il Libro IX concernono le disposizioni di coordinamento, transitorie e finali.

Al proposito, nel parere n. 2602 del 2011 la Sezione si è particolarmente soffermata sulla disciplina delle abrogazioni nei sensi di seguito sintetizzati.

La disciplina delle abrogazioni contenuta nel correttivo comporta, nell'intento del legislatore delegato, la soppressione delle abrogazioni errate e la contestuale reviviscenza retroattiva delle fonti primarie venute meno con effetto dal 9 ottobre 2010.

Ciò avviene, essenzialmente, operando all'interno dell'art. 2268.

Senza affrontare la controversa questione dell'abrogazione (come atto o come fatto) e dei suoi effetti, il Collegio si limita ad alcune considerazioni di carattere generale.

L'abrogazione consiste in nuova valutazione del legislatore della fattispecie e quindi in una nuova disciplina del caso, ritenuta attualmente più opportuna.

L'abrogazione dunque di per sé (e salvo un'espressa previsione contraria) opera "ex nunc", circoscrivendo nel tempo la vigenza della norma abrogata e senza disconoscere il valido operare della norma stessa per il tempo in cui è stata applicabile.

Ciò significa che l'abrogazione opera normalmente per il futuro.

La normale proiezione solo per il futuro dell'abrogazione ricorre anche nel caso dell'abrogazione di disposizione (o norma) abrogatrice.

In sostanza, l'abrogazione dell'abrogazione – a differenza della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma abrogante - non comporta, di regola, alcun fenomeno di riviviscenza retroattiva della norma per la prima volta abrogata e riportata in vita mediante l'abrogazione dell'abrogazione.

Ciò non toglie che, ove l'abrogazione sia stata solo effetto di un'operazione di coordinamento formale (come nella ipotesi di emanazione di un codice di riassetto), sia in sostanza pacifico che, in caso di abrogazione della predetta prima abrogazione, fermo l'effetto normale dell'abrogazione (e dell'abrogazione dell'abrogazione) per cui essa opera solo per il futuro, essa non determinerà soluzioni di continuità nella disciplina, che avrà solo una diversa collocazione formale non trovandosi più nel codice per effetto dell'abrogazione dell'abrogazione, conseguente allo spostamento della disciplina al di fuori del codice militare, ripristinando così la collocazione precedente..

Ciò tuttavia non sembra consentito nel caso in cui le abrogazioni siano state operate in modo "secco", ossia in relazione a discipline ritenute sostanzialmente

non più attuali, e perciò da rimuovere dall'ordinamento, e, successivamente, mediante abrogazione della disposizione (o della norma) abrogatrice, si voglia ritornare all'assetto normativo pregresso.

In tal caso, la riviviscenza non sembra ammissibile, fatta salva l'eccezionale ipotesi – da valutarsi comunque sotto il profilo della ragionevolezza – della reintroduzione, a seguito della abrogazione della abrogazione, del testo normativo originariamente vigente, con effetto volutamente retroattivo.

Alla stregua di tali considerazioni, valuti il Ministero se le abrogazioni delle abrogazioni disposte con la riformulazione dell'art. 2268 non destino perplessità sotto il profilo della sistematicità della disciplina facendo rivivere ora interi corpi normativi, già riassetati nel codice, ora singole disposizioni, fermo restando che, a fronte di abrogazioni "secche", alle quali non corrisponda la recezione della disciplina vigente ante codice nel codice medesimo, le abrogazioni delle abrogazioni avranno, di norma, efficacia per il futuro.

59. Sul piano della tecnica legislativa, poi, ove l'abrogazione dell'abrogazione riguardi testi normativi non recepiti nel codice (c.d. abrogazione secca), sarebbe preferibile riformularli per esteso, mentre, ove riguardi testi riassetati (abrogazione a seguito di recezione nel codice), dovrebbe essere seguita da un intervento nel corpo del codice, onde evitare duplicazioni di disciplina.

Quanto sopra vale soprattutto per le previsioni introdotte dal d.lgs. 20 del 2012, riguardanti:

a) gli artt. 68, l. n. 113 del 1954, e 32, l. n. 599 del 1954, che andrebbero più correttamente riassetati all'interno del codice, nell'apposito Libro VII, trattandosi di disposizioni relative a una speciale indennità non reversibile a favore degli ufficiali e dei sottufficiali;

b) la l. n. 263 del 1968 che andrebbe riassetata per intero all'interno del Libro IX del codice, disciplinando i residui riconoscimenti in favore dei partecipanti alla

guerra 1915-1918 e alle guerre precedenti.

60. Valuti, infine, l'amministrazione gli effetti finanziari di ogni caso di abrogazione di abrogazione da cui discenda l'efficacia di disposizioni comportanti oneri, tenuto conto del disposto dell'articolo 11, per cui dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

P.Q.M.

Esprime il parere nei sensi indicati in motivazione.

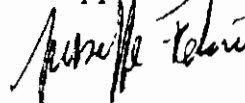
L'ESTENSORE

Marco Lipari



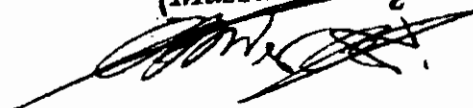
IL PRESIDENTE

Giuseppe Faberi



IL SEGRETARIO

(Massimo Meli)





3 66

CONSIGLIO DELLA MAGISTRATURA MILITARE

SEGRETERIA

00186 - ROMA - VIA DEGLI ACQUASPARTA, 2 - CIV. 06/6833234-5-7 MIL. 3/5410-1-2-4
& FAX 06/6892443

Consiglio Magistratura Militare
Estremi registrazione PARTENZA
M_D GCM
0002777 02/10/2012

Al Ministro della Difesa
Gabinetto del Ministro
Ufficio Legislativo
ROMA

Oggetto: Codice dell'Ordinamento militare – D.Lgs. 15 marzo 2010 n.66 – Esame delle disposizioni concernenti la giustizia militare. (dossier CMM n.316/2010/RR-B)

Si comunica che il Consiglio nella seduta del 25 settembre 2012, in relazione all'argomento indicato in oggetto, ha approvato la seguente delibera:

Deliberazione 4390 del 25 settembre 2012

“IL CONSIGLIO DELLA MAGISTRATURA MILITARE,

visti gli atti di cui al presente dossier, che ha tratto origine dalla deliberazione consiliare n. 3785 del 26 ottobre 2010, con la quale si disponeva l'apertura di una pratica concernente l'esame completo delle parti del c.d. Codice dell'ordinamento militare, di cui al D. Lg.vo 15 marzo 2010, n. 66, riguardanti la giustizia militare (organi giudiziari, status dei magistrati, Consiglio della magistratura militare e relativa segreteria);

OSSERVA

L'esigenza originariamente avvertita dal Consiglio derivava, in particolare, dalla segnalazione del Presidente del Tribunale militare di sorveglianza volta ad evidenziare che l'art. 2121, comma 1, lett. C) del D. Lg.vo 66/2010 – il quale ha disposto l'inserimento dell'art. 261 *quater* del codice militare di pace, che prevede l'attribuzione alla Corte militare di appello di una competenza in materia di riabilitazione militare – appare come recepimento del dettato di norme previgenti, da considerarsi ormai da tempo implicitamente abrogate.

Nel presente dossier sono successivamente confluite le copie degli atti relativi ad una richiesta di valutazioni e proposte avanzata al Consiglio dal Gabinetto del Ministro della Difesa, con riferimento all'art. 1 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, che, nell'ambito delle misure finalizzate alla stabilizzazione finanziaria, prevede, tra l'altro, la presentazione di un programma per la revisione della spesa pubblica comprendente anche la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria

M_D GGAB 0039130 03-10-2012

militare.

Con riferimento a tale istanza, il Consiglio, con la deliberazione n. 4103 del 10 novembre 2011, nell'evidenziare in premessa che con l'intervento a suo tempo operato dalla Legge n. 244/2007 - con la quale si era disposta una consistente riduzione dell'organico dei magistrati militari, con contestuale soppressione di nr.12 uffici giudiziari di primo grado e di 4 uffici giudiziari di secondo grado - si dovessero ritenere già soddisfatte le esigenze di contenimento della spesa pubblica per quel che concerne lo specifico ambito dell'organizzazione giudiziaria militare, segnalava che non appariva percorribile la strada di una ulteriore contrazione della presenza sul territorio dei presidi della giustizia militare, pena il sacrificio della funzionalità della stessa organizzazione giudiziaria militare. Al tempo stesso, rilevava il Consiglio in esito a tale deliberazione, che una riflessione specifica era da riservare al Tribunale militare di sorveglianza, la cui attività aveva registrato negli ultimi anni una drastica riduzione dei casi sottoposti alla propria sfera di competenza; circostanza che poteva consigliare il trasferimento delle competenze oggi riservate a tale Tribunale alla Corte militare di appello, prevedendo il reimpiego del personale militare e civile ivi in servizio presso altri uffici.

In tale prospettiva la proposta soppressione del Tribunale militare di sorveglianza si poneva con connotazioni di irriducibile contraddittorietà con la modifica segnalata dal Presidente di quell'ufficio, apparendo, viceversa, in sintonia con le esigenze di razionalizzazione l'originaria formulazione dell'art. 2121 del Codice dell'Ordinamento militare, attualmente vigente.

In relazione all'indicata deliberazione consiliare, veniva successivamente presentata al Gabinetto del Ministro della Difesa una nota a firma di alcuni dipendenti in servizio presso il Tribunale militare di sorveglianza, con la quale non si sottaceva la evidente sproporzione tra dotazioni tabellari di personale e carico di lavoro e tuttavia si insisteva su aspetti negativi connessi alla soluzione prospettata dal Consiglio, legata alla possibile economia di risorse, e si prospettavano soluzioni alternative, ispirate dall'esigenza di perseguire una razionalizzazione della spesa pubblica, mediante la riduzione degli organici del personale civile e militare riguardante tutti gli uffici giudiziari militari attualmente in funzione, oltre che con la riduzione ad una sola unità delle autovetture di servizio assegnate a ciascun ufficio giudiziario militare.

Da ultimo, con nota del 19 giugno 2012, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Difesa chiedeva al Consiglio di esprimere un parere in ordine alle disposizioni concernenti la magistratura militare, contenute nello schema di decreto legislativo concernente ulteriori modifiche ed integrazioni al Decreto Lg.vo n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare).

Tutto quanto premesso, il Consiglio prende atto che nell'attuale iter dei lavori parlamentari, riguardanti sia la c.d. revisione della spesa pubblica sia la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria, non sono al momento presenti iniziative governative volte a prospettare una ulteriore contrazione degli organici e delle sedi giudiziarie militari, a fronte della proposta di modifica n. 7.0.3 al D.D.L. n. 3396 (Atti Senato) e all'Ordine del giorno n. G/3396/26/5 al medesimo D.D.L., entrambi di iniziativa parlamentare, che non hanno avuto seguito.

In tale quadro, la valutazione relativa al mantenimento o alla soppressione del Tribunale militare di sorveglianza investe aspetti di discrezionalità politica, che esulano dalle competenze di questo

Consiglio, che, in un'ottica di leale collaborazione istituzionale, ha già fornito i necessari elementi conoscitivi. Ove l'opzione si orientasse in sede competente nel senso del mantenimento del Tribunale militare di sorveglianza, la modifica oggetto dell'art. 10, comma 1, dello schema di D. Lg.vo, sarebbe coerente con il testo dell'art. 683 c.p.p..

Positivo parere deve esprimersi con riferimento alla modifica dell'art. 52 del D. Lg.vo n.66/2010, volta a riconoscere l'anzianità del servizio eventualmente prestato dai magistrati militari indistintamente presso altre magistrature, con conseguente equiparazione, a tal fine, del servizio prestato presso le magistrature amministrative considerato che le magistrature ordinaria e contabile risultano già rientranti, ai fini del computo dell'anzianità di servizio, nella previsione di cui all'art. 2, comma 4, della legge 22 maggio 1971, n. 368.

Analogamente, parere favorevole si esprime con riferimento alla proposta di modifica degli artt. 54, comma 2, lett. C) e 57 del Codice dell'ordinamento militare, riguardanti l'aggiornamento delle figure che non possono essere chiamate a svolgere le funzioni di giudice militare, rispettivamente presso i Tribunali militari (art. 54, comma 2) e presso la Corte militare di appello (art. 57), in linea con le indicazioni già fornite dal Consiglio con la deliberazione n. 4238 del 3 aprile 2012, con la quale si segnalava l'opportunità, in adesione ad una proposta avanzata dal I Reparto di SMD, di procedere alla esclusione permanente dagli elenchi dei giudici militari, dei membri permanenti del Comitato dei Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate (Capo di Stato Maggiore della Difesa, Segretario generale della Difesa, Capi di Stato Maggiore di Forza Armata e Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri) nonché del Direttore generale per il personale militare considerate per tale ultima carica le funzioni in materia di impiego del personale e di provvedimenti disciplinari di stato.

Per quanto sopra, il Consiglio

delibera

di esprimere parere favorevole con riferimento alle disposizioni specifiche concernenti la magistratura militare, contenute nello schema di decreto legislativo riguardante ulteriori modifiche ed integrazioni al Codice dell'ordinamento militare.

manda

alla Segreteria per l'esecuzione della presente delibera e per la comunicazione all'Ufficio legislativo del Gabinetto del Ministro della Difesa.”

Il Magistrato Dirigente
- Giovanni Barone -

