

*Sebastiano La Piscopià**

Dalla “parola dell’Ufficiale” del Reale Esercito Sardo-Piemontese al pignoramento extra giudiziale

Correva l’anno 1865, i domini austriaci su Venezia Giulia e Venezia Tridentina non avevano ancora subito la forza liberatrice e politicamente vittoriosa della terza guerra d’indipendenza, il brigantaggio imperversava in ampie zone del mezzogiorno, i rapporti tra il neocostituito Regno d’Italia e lo Stato Pontificio, scossi dalla battaglia di Castelfidardo, evidenziavano una “questione romana” che rimaneva aperta, anche dopo la Convenzione di Fontainebleau del 1864: l’insediamento a Firenze del Re Vittorio Emanuele II il 3 febbraio 1865 rappresentava, infatti, con buona pace dei voleri di Napoleone III, un avvicinamento temporale, storico e geografico alla nuova capitale laica del Regno d’Italia.

Era in questo contesto storico che prendeva corpo il compimento dell’unificazione legislativa imposta il 2 aprile 1865 dal governo post-unitario retto dal primo militare che riceveva tale incarico, il Generale Alfonso La Marmora, vittorioso condottiero della spedizione di Crimea, nonostante la strenua opposizione mazziniana.

Andava così delineandosi il cosiddetto “risorgimento giuridico”: il 20 marzo 1865 il Parlamento approvava la legge di unificazione amministrativa e riconfermava l’estensione al Regno d’Italia del Co-

* Ufficiale Superiore dell’Esercito, Consigliere giuridico delle Forze Armate

dice Penale già in vigore nell'ex Regno di Sardegna, e proprio tale anno vedeva il varo sia del primo Codice del Commercio dell'Italia post-unitaria, sia del Codice della Marina Mercantile, fortemente voluto da Cavour.

Questo è l'anno in cui si incastona la nota n. 80 in data 13 maggio 1865 del Ministro della guerra Petiti, inserita a pag. 374 nel Giornale militare dell'annata 1865, ossia nella Raccolta ufficiale delle leggi, regolamenti e disposizioni relative al servizio ed all'Amministrazione militare, pubblicato dal predetto Ministero della guerra ed ora custodito, si ritiene in unico esemplare, presso l'Ufficio del Capo Dipartimento di Commissariato dell'Esercito.

Tale nota, dal titolo "Sequestri e cessioni degli stipendi degli Ufficiali ed Impiegati dipendenti dal Ministero della Guerra", edita dalla Direzione Generale dei Servizi Amministrativi – Divisione Contabilità dei Corpi, si spera che contribuisca ad aprire un'interessante finestra temporale su una storia legislativa "di settore", verosimilmente sconosciuta ai più.

La nota in parola disciplinava la diretta applicazione della legge n. 1731 in data 14 aprile 1864, "*Legge con cui sono regolate le pensioni degli Impiegati civili, ed è vietato il sequestro degli stipendi dei medesimi*" e della legge n. 1807 in data 17 giugno 1864, "*Legge che stabilisce non potersi cedere o sequestrare, salve determinate eccezioni, le paghe ed altri assegnamenti competenti agli Ufficiali dell'Armata di terra e di mare*", entrambe inserite nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia.

In particolare, l'articolo unico della legge 1807 del 1864 - pubblicata da Vittorio Emanuele II, Re d'Italia per grazia di Dio e per volontà della Nazione - prevedeva: "*Le paghe sì d'attività, che d'aspettativa, non che gli arretrati di esse, e gli altri assegnamenti tutti che possono competere agli Ufficiali dell'Armata di Terra e marittima, od agli impiegati assimilati a qualsiasi grado militare di terra*

o marittimo, non possono cedersi, o sequestrarsi eccettuato il caso di debito verso lo Stato, che sia dipendente dall'esercizio delle funzioni dell'impiegato, e per causa di alimenti dovuti per legge. Nel primo di questi casi la ritenzione non può eccedere il quinto, e negli altri casi, il terzo dell'ammontare delle paghe, arretrati e assegnamenti.(...)"

Analoga previsione normativa era rinvenibile, con specifico riferimento alle pensioni degli impiegati civili dello Stato, nell'art. 36 della citata legge 1731 del 1864.

Venendo ora, finalmente, alla summenzionata nota del Ministero della Guerra n. 80 del 13 maggio 1865, eccone lo stralcio delle parti di maggior rilievo:

"(...) Le recenti deliberazioni dei due rami del Parlamento avendo determinato il senso e l'applicazione di dette Leggi, questo Ministero prescrive:

1° Cesseranno al pubblicarsi della presente tutte le ritenenze che sono in corso a carico degli Uffiziali ed Impiegati dipendenti dal Ministero della guerra, per sequestri e cessioni di stipendio e saranno restituite ai rispettivi titolari le somme ritenute dal (...).

2° In conseguenza il Ministero provvederà affinché siano restituite per mezzo di appositi mandati le somme ritenute agli Uffiziali ed Impiegati che ricevettero e ricevono ancora gli stipendi per mezzo del Ministero.(...)

3° Sono escluse da tale disposizione:

a) Quelle somme che furono fatte pagare dal Ministero ai creditori col consenso del debitore;

b) Quelle per cui vi fosse pendente una lite debitamente notificata;

c) Le ritenenze per debiti verso il Governo e per alimenti dovuti per Legge.

4° Di tutte le ritenenze che non fossero state eseguite pel tempo anteriore al (...) per le quali venisse sporto reclamo, saranno respon-

sabili i Comandanti di Corpo, Deposito o quelle altre persone alle quali vene dal Ministero trasmesso il relativo ordine.

Nel portare a conoscenza dei Corpi queste disposizioni, il Ministero crede opportuno di rammentare che l'abolizione del sequestro non assolve dall'obbligo morale di soddisfare il debito, e che l'osservanza dei patti è questione d'onore.

Ricorderanno infine i Comandanti dei Corpi sotto quale aspetto siano dal Regolamento di disciplina considerati i militari che hanno l'abito di contrarre debiti, e quali ne siano le conseguenze, epperiò questo Ministero raccomanda agli stessi Comandanti di portare su tale oggetto la più seria attenzione”.

Da un'analisi d'impatto della direttiva emerge chiaramente la necessità per il Ministero di restituire, con le menzionate eccezioni, le trattenute (ritenenze) effettuate *contra legem*.

In buona sostanza in quel tempo, un debito “certo liquido ed esigibile”, come si direbbe oggi, non oggetto di litispendenza tra un Ufficiale ed un terzo (diverso dallo Stato o da familiari bisognosi), non avrebbe potuto originare “illegittime” (in quanto “non gradite”) trattenute sullo stipendio, in quanto “bastava la parola”.

Sì, bastava la parola, perché l'antico brocardo latino *pacta servanda sunt* evocava ancora, nel 1865, un imperativo morale, una questione d'onore per il dipendente di quel Ministero della guerra posto alle dirette dipendenze del Gen. La Marmora.

Il criterio giuridico del *tempus regit actum* era rispettato, e le derivanti responsabilità applicative, gravavano direttamente sui Comandanti dei Corpi, che avevano altresì l'onere di applicare “con la più seria attenzione” il Regolamento di disciplina nei confronti dei militari che avevano l’abito di contrarre debiti”.

Interessantissimo al riguardo appare il testo letterale dell'allora vigente articolo 57, “Debiti dei militari”, del Regolamento di Disciplina Militare e di istruzione e servizio interno per la Fanteria (base della

gloriosa Armata Sarda) del 1860, anno in cui Vittorio Emanuele II, prima della spedizione dei mille, era sovrano del Regio Esercito Sardo-Piemontese, quale Re di Sardegna, di Cipro, di Gerusalemme ecc..

Tale scritto, riportato in un rarissimo e piccolissimo tomo tascabile, di cui un solo esemplare è visionabile al pubblico presso la Biblioteca nazionale giuridica di Roma, così recita:

“§ 206. L’abito di contrar debiti vuolsi riguardare come indizio di condotta disordinata, e come sorgente alla sua volta di pessime conseguenze per la condotta successiva e per la carriera del militare. È dovere perciò di ogni superiore e segnatamente dei comandanti di corpo di esercitare a questo riguardo assidua vigilanza, soprattutto rispetto agli uffiziali.

§ 207. Ove pervenga ad esso comandante qualche richiamo per debiti di un suo dipendente, e questi non abbia osservazioni a muovere in proposito, egli lo assoggetterà ad una ritenenza non maggiore di un quarto del suo stipendio se uffiziale, e di un mese di prestito, dedotto lo scotto, se sott’uffiziale, caporale o soldato. La somma ritenuta sarà quindi impiegata nell’estinzione del debito.

§ 208. Che se fossero parecchi i creditori richiamanti, e non intervenisse alcun legale provvedimento rispetto alle fatte ritenenze, il comandante del corpo le ripartirà con equa proporzione fra i creditori, avuto anche riguardo alla natura, al motivo ed alla data dei vari debiti, non che alle altre circostanze che dovessero prendersi in considerazione.

§ 209. Egli avrà quindi lo stesso riguardo nel punire il militare debitore, considerando che s’egli può meritare indulgenza allorché fu indotto a contrar debiti per qualche rara e straordinaria circostanza o bisogno, non è invece scusabile, quando vi si conduce per soddisfare ad abitudini disordinate, e soprattutto viziose.

§ 210. Quando poi il debito od i debiti ascendessero ad una somma riguardevole cosicché potessero influire per lungo tratto di tempo

sulla condizione dell'uffiziale, il comandante del corpo ne riferirà al Ministro della guerra per la via del comandante di brigata siccome pur farà ogniqualvolta il debito rivesta o pel motivo che ne fu causa immediata, o per la persona, o pel modo con cui fu contratto, un carattere disdicevole a chi riveste la divisa militare.

§ 211. Se il militare contro cui fosse mosso qualche richiamo conterà la legittimità del credito allegato, il comandante del corpo rimanderà le parti alle autorità competenti.”.

Tale disposizione, evidenzia tre oneri fondamentali per il Comandante, figura centrale, anche amministrativa, del Corpo: l'onere di svolgere, assidua vigilanza e, se del caso, funzioni di “giudice”, attuando una sorta di interna *par condicio creditorum*, l'onere di punire il militare che avesse contratto debiti diversi da quelli derivanti da “qualche rara e straordinaria circostanza o bisogno”, e quello di informare il Ministro della guerra per via gerarchica nel caso che il debito fosse di elevato ammontare o assumesse un “carattere disdicevole a chi rivesta la divisa militare”.

Straordinariamente eloquente ed efficace appare poi la prefigurazione della pessima carriera che pareva essere l'inevitabile preludio, soprattutto per l'ufficiale, all'aver condotto una vita disordinata contraddistinta dai debiti.

Ben più sintetico ma non meno severo appare poi, nel secolo successivo, il Regolamento di disciplina militare del 1929 che, agli articoli 55 e 56, prima che sfumassero del tutto i contorni sanzionatori delle condotte in parola, recitava:

“55. - Assestato nelle spese, deve guardarsi dal vizio di contrarre debiti, abitudine funesta, indizio di vita disordinata e fonte di deplorabili conseguenze per la condotta e carriera successiva. L'esatta osservanza dei propri impegni deve essere per il militare una questione non soltanto di onore individuale, ma di onore e di interesse per il corpo cui appartiene, sul quale viene a riversarsi il discredito prodot-

to dai vizi di ogni suo componente.

56. - *Gravissima mancanza disciplinare commetterebbe l'ufficiale od il sottufficiale, che contraesse debiti coi propri inferiori scalzando con ciò quel rispetto e quella autorità, su cui è fondata la disciplina.*”.

Come si può notare nel ventennio fascista erano ancora chiaramente visibili i retaggi culturali dell'Esercito sardo-sabaudo, prima che le storiche tutele (o gli antichi privilegi) riconducibili ad un “rango” ritenuto meritorio, cedessero il passo all'inevitabile “progresso” dell'era moderna.

L'evoluzione normativa relativa allo status di dipendente pubblico, ha visto svilupparsi, infatti, negli anni '50 del secolo scorso, alcune leggi di natura speciale che hanno contribuito a standardizzare la gestione delle situazioni debitorie del personale appartenente alla pubblica amministrazione.

L'attuale quadro giuridico di riferimento, non sempre profondamente conosciuto dagli operatori del settore, risulta ora definito dal T.U. in materia, ossia D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 e dal relativo regolamento, ossia dal D.P.R. 28 luglio 1950, n. 895.

In particolare, quest'ultima norma, pone dei precisi vincoli alla “serialità della formalizzazione pubblica dei debiti”, laddove al 1° capoverso dell'art. 17, dispone che: *“L'impiegato o il salariato che abbia una cessione in corso (...) e intenda contrarre un nuovo prestito verso cessione di quote di stipendio o di salario deve chiedere all'istituto cessionario il conto del residuo debito, al fine della estinzione di quest'ultimo”*.

Sta di fatto che il limite massimo di “cedibilità”, nel caso di concorso di cessione dello stipendio e di delegazione di pagamento inerente un finanziamento, non può superare, ai sensi dell'art. 70 del D.P.R. n. 180/1950, *“il limite della metà dello stipendio o salario se non quando l'amministrazione dalla quale l'impiegato o il salariato dipende ne riconosca la necessità e dia il suo assenso”*.

Al riguardo, si osserva che tale limite del 50% degli emolumenti stipendiali è ben superiore all'ordinario 15% previsto per il dipendente dell'allora Ministero della guerra.

La predetta misura del 50% individua, se posta in raffronto al "vecchio" 15%, un "indice di indebitamento" nettamente diverso da quello ritenuto "consono" nell'Italia risorgimentale.

Ciò evidenzia in modo significativo un profondo cambiamento dei costumi e, conseguentemente, delle leggi di gestione di politica del credito che attualizzano la percezione del "quanto ci si può legittimamente indebitare".

Attualmente, la predetta misura del 50% pare in linea con il *plafond* indicato dalla generale previsione del 4° comma dell'art. 545 del Codice di procedura civile, con la particolarità, però, che per i dipendenti pubblici, tale limite può essere valicato, in via del tutto straordinaria, ove l'Amministrazione ne riconosca, come detto, la necessità e dia il suo assenso.

Va osservato che tale eccezionale decisione dell'Amministrazione risulterebbe in ogni caso gravata dalle ulteriori necessarie incombenze procedurali imposte dal rispetto dell'art. 66 del D.P.R. 28 luglio 1950, n. 895, il quale dispone espressamente che: *"perché possa essere superato il limite della metà dello stipendio, del salario o della pensione a termini dell'art. 70 del testo unico, l'interessato deve produrre, con gli altri documenti, una apposita dichiarazione di assenso del capo dell'Amministrazione centrale dal quale dipende per la riscossione dello stipendio, del salario o della pensione"*.

E' appena il caso di evidenziare che tale comunicazione all'Amministrazione centrale dai contorni non ben delineati ha comunque una *ratio* ben differente dall'antica segnalazione "infamante" dell'Ufficiale al Ministro della guerra.

Per quanto sopra evidenziato, sembra chiaro quale sia il moderno ruolo assegnato dalla norma al Comandante / Direttore dell'Ente, che

è chiamato, quale “conoscitore e gestore delle risorse umane”, a valutare i presupposti di carattere soggettivo, legati alla possibile insolvenza del militare, nonché i rischi ad essa collegati, definendo e soppesando il quadro economico complessivo del soggetto, al fine di conseguire una “valutazione del rischio” circa i possibili danni per l’amministrato e per l’immagine stessa dell’Istituzione.

A riprova di ciò, per arrivare ai giorni nostri, il punto 2, della circolare n. 21 in data 3 giugno 2005 del Ministero dell’economia e delle finanze, relativamente alla delegazione di pagamento inerente al finanziamento (normalmente richiesto per esigenze generiche di liquidità), ha precisato che, nel caso in cui quest’ultima si sommi ad una cessazione dello stipendio, fermi restando gli altri limiti previsti dalla legge, *“per tutelare il dipendente da un eccessivo indebitamento, l’Amministrazione deve valutare con molto rigore le richieste pervenute - che l’interessato avrà cura di giustificare e documentare convenientemente - escludendo quelle fondate su motivi non meritevoli di tutela”*.

In un filo conduttore ideale che attraversa a ritroso gli ultimi tre secoli, leggendo sui predetti “motivi non meritevoli di tutela”, viene alla mente l’art. 57 del Regolamento di disciplina militare del 1860 che considerava non degni di indulgenza i debiti contratti *“per soddisfare ad abitudini disordinate, e soprattutto viziose”*.

Detto ciò, oggi il Comandante è di fatto chiamato a decidere in prima persona, seguendo scienza e coscienza, attesa l’impraticabilità di una “segnalazione di rimando”, come quella dell’epoca, al Ministro della Guerra.

Forse oggi, più che di “onore violato”, potrebbe parlarsi di “privacy violata”. Infatti oggi l’ufficiale giudiziario può consegnare in caserma un pignoramento extra giudiziale (per crediti vantati dallo Stato nei confronti di un militare) ex art. 72-ter, 2° comma del D.P.R. n. 602/1973. In tal modo, il mancato utilizzo del normale canale di no-

tificazione (personale) di tale atto, come può leggersi in vari blog su internet, preoccupa alcuni militari, i quali vedono lesa la propria privacy dall'“invadenza” di Equitalia, per il fatto che il predetto pignoramento extragiudiziale può essere notificato all'Ufficiale di picchetto o al Capo servizio amministrativo, i quali vengono così a conoscere, appena prima del Comandante, fatti afferenti alla sfera personale dei singoli interessati.

Forse il problema è l'assenza di regole certe e perentorie, forse è l'incompleta consapevolezza del “senso dell'onore”, forse è la difficoltà di individuare “la giusta misura del limite”, o forse è “il senso della disciplina, intesa come osservanza delle regole”, anche di quelle non scritte, o forse è un po' di tutto ciò.

Terminando il nostro spaziare nel tempo con un ritorno al passato, da cui eravamo partiti, leggiamo ora, senza appannata nostalgia e senza commenti, ma con libera fantasia di pensiero, uno stralcio della “premessa” al citato Regolamento di disciplina della Fanteria sabauda:

“L'Esercito è istituito per sorreggere il Trono, per tutelare le leggi e le istituzioni nazionali, far guerra ovunque gli venga dal Sovrano ordinato, difendere sino all'estremo l'onore e l'indipendenza della Patria. L'azione di tutti i Corpi che lo compongono deve essere pronta e concorde, e perciò le attribuzioni e i doveri di ciaschedun membro della militar gerarchia vogliono esser definiti con regole certe ed inviolabili. Nell'osservanza di queste regole consiste la disciplina militare. Essa è principal virtù dell'Esercito e primo dovere del militare d'ogni grado.

La storia di tutti i tempi e di tutte le Nazioni prova che nella disciplina, assai più che nel numero, sta la forza degli Eserciti.”.

In conclusione, se l'autodisciplina rappresenta da sempre un fondamentale elemento valoriale che contraddistingue il cittadino giusto (sia esso militare o civile), potremmo dire ora, attualizzando il predetto lemma, che *“la storia di tutti i tempi e di tutte le culture, prova che nell'autodisciplina dei cittadini, più che nel numero degli stessi, sta la forza dei popoli”*.