

La condizione giovanile nel servizio di leva

(Relazione presentata dal Presidente della Commissione, Savino)

PAGINA BIANCA

1 -PREMESSA

1.1 Dalle audizioni e dalle visite effettuate dalla Commissione risulta diffuso il convincimento che il servizio di leva sia, talvolta, non corrispondente alle legittime aspettative dei giovani, alle esigenze dello Stato e dello stesso organismo militare. Addirittura sembra a taluni giovani ch'esso coincida con una dimensione estranea ai loro diritti, nonchè alla società civile ed ai suoi obiettivi; e che sia inutile, noioso e, spesso, persino pericoloso.

Secondo questa percezione, nel servizio militare, il giovane perderebbe le libertà personali per uno scopo altamente improbabile (la partecipazione ad un conflitto); ed in una organizzazione inadeguata rispetto non soltanto alle moderne tecnologie ma anche alle esigenze di sicurezza, di preparazione al futuro e di "qualità della vita". (cfr. L'audizione della Commissione ai rappresentanti del Cocer del 29.6.89). Sebbene questo punto di vista sia di tono polemico e parziale, è necessario tenerne conto nel momento in cui prevale l'opinione che l'organismo militare, opportunamente riformato, possa offrire ai giovani un ambiente sereno, stimolante, aperto alla società, impegnato nella valorizzazione delle qualità personali, anche in vista della loro proiezione nel futuro.

1.2 Sempre dall'inchiesta, ed anche da parte dei critici più convinti, si rileva:

- che, per una società interessata a tutelare la propria autonomia, è necessaria e condivisibile sia la difesa della Patria (quale "luogo delle libertà" e comunanza di storia, cultura ed ideali) sia il concorso alla protezione civile, come già esplicitato nella legge di Principio n. 958 dell'86 ;

- che i giovani "condividerebbero" il servizio militare a tre condizioni:

a) che sia organizzato in maniera utile ed interessante;

- b) che garantisca la sicurezza personale;
- c) che sia integrato con la società civile e permeato dei diritti democratici.

L'esercizio delle libertà fondamentali (obiezione di coscienza, parità tra i sessi, etc.) e la "qualità" della vita, anche durante il servizio militare, costituiscono, infatti, un'esigenza fortemente avvertita e condizione fondamentale per la formazione culturale. Così risulta importante, innanzitutto per i giovani, non interrompere il rapporto con il "dopo" e con lo studio-lavoro.

- 1.3 Gli esponenti dello Stato Maggiore (cfr le audizioni del 5-18 luglio) ribadiscono la difficoltà di conciliare la logica dell'organizzazione militare con il pieno esercizio delle libertà civili; la inadeguatezza dei mezzi finanziari rispetto alla qualità della vita (sedi, personale ausiliario, etc.), oltre che rispetto all'esigenza dell'ammodernamento tecnologico; l'attuale impossibilità di orientare il servizio verso obiettivi prevalentemente coincidenti con la formazione civica. Rimarcano, tuttavia, la possibilità di innovazioni correlate all'evolversi dello scenario politico - strategico tradizionale.
- 1.4 Sulla base di queste premesse, il superamento delle motivazioni, di cui al punto 1.1, potrebbero realizzarsi con:
 - a) l'ampliamento delle finalità formative del servizio,
 - b) la individuazione di un nuovo schema organizzativo,
 - c) l'articolazione "modulare" del percorso formativo,
 - d) l'aggiornamento del regolamento.

2 - FINALITA' DEL SERVIZIO

2.1 Nel nuovo scenario politico-strategico è naturale che sia meno avvertita la motivazione squisitamente militare. Considerati, altresì, lo spazio sempre maggiore occupato dalle Forze Armate nella protezione civile e le loro grandi risorse organizzative, l'obiettivo formativo originario può naturalmente essere integrato sul versante della formazione professionale e civile.

Se aiutato all'adeguamento o all'acquisizione della professionalità, il giovane sentirà utile il servizio di leva; e, se preparato all'impegno organico (anche e soprattutto per il "dopo") nella protezione civile (1), sentirà forte la motivazione morale che già costituisce stimolo per il significativo diffondersi del volontariato.

2.2 In questo quadro, per la parziale identità degli obiettivi, sarà accresciuta la convergenza tra la condizione del militare e quella dell'eventuale volontariato femminile e dell'obiezione di coscienza (2). Potranno essere ampliati gli spazi di vita comune (esercitazioni per prevenzione e protezione civile; attività formative, culturali e sportive, alloggiamenti, etc.) sia allo scopo di favorire l'integrazione delle esperienze, sia per eliminare il pericolo di discriminazioni a danno della parità o a favore di chi considerasse il servizio civile semplicemente un modo per eludere quello militare.

(1) A questo fine appare indispensabile modificare l'art.15 della Legge 958\86 che limita la utilizzazione dei militari ai compiti di protezione civile alle "zone del territorio colpite da pubbliche calamità ..per concorrere alla fase di prima emergenza ..." e prevedere lo sviluppo fra l'altro, della cooperazione con gli Enti Civili preposti allo specifico settore.

(2) Le nuove dimensioni della parità sono sottolineate, per quanto riguarda la durata del servizio civile, dalla recente sentenza della Corte costituzionale (n.470/1989); per quanto si riferisce ai sessi, dall'accentuarsi della consapevolezza che, almeno sperimentalmente e/o in forma di volontariato, è ormai realistica la previsione del servizio di leva femminile.

- 2.3 Ampliare ed arricchire le finalità del servizio militare non significa, perciò, in alcun caso, dimettere l'obbligo del giovane di prepararsi alla difesa della Nazione e di impegnarsi per la collettività. Nè condiscendere, più o meno parzialmente, a teorie individualistiche ed edonistiche. Significa, invece, confermare l'adesione ai valori di fondo del Patto Costituzionale ed anzi rafforzarne l'attuazione in tutte le articolazioni della vita istituzionale, secondo le nuove esigenze e le sensibilità maturate nella realtà sociale.

3 - SCHEMA ORGANIZZATIVO

- 3.1 In relazione alle nuove finalità, lo schema organizzativo del servizio militare va riferito ad aspetti sia quantitativi (numero degli effettivi e loro dislocazione territoriale), sia qualitativi (trattamento giuridico-economico e formazione del personale di carriera ed a "ferma prolungata"). Le innovazioni di maggior rilievo possono riferirsi alla territorializzazione del servizio (3) ed alla ferma prolungata (cfr art.5 l.958\86).
- 3.2 Il nuovo scenario strategico consente una sensibile riduzione degli effettivi ed una loro più equilibrata dislocazione territoriale, con

(3) La territorializzazione del servizio, in linea di tendenza già contenuta in precedenti documenti parlamentari di indirizzo, è attualmente regolata dal I comma dell'art.1 l.958\86. Essa prevede che "compatibilmente con le direttive strategiche e le esigenze logistiche delle forze armate, l'amministrazione della difesa agevola la prestazione del servizio obbligatorio di leva presso unità o reparti ubicati nelle regioni di provenienza dei giovani incorporati."

Tuttavia, il termine "territorializzazione" è qui usato con riferimento all'articolazione amministrativa più che al luogo di prestazione del servizio di leva (o dislocazione degli effettivi), il quale, per l'articolazione modulare, dovrebbe svolgersi in località diversa secondo il modulo (talvolta anche all'estero). Dovrebbe perciò "rientrare" nella regione di residenza in coincidenza con l'ultimo modulo: quello dell'inserimento nel sistema ordinario (da definire adeguatamente) del servizio civile.

conseguenze positive sia sull'adeguamento delle strutture ricettive sia sulla organizzazione della protezione civile (4).

- 3.3 L'accentuazione delle finalità formative richiede un aggiornamento adeguato del personale dirigente (nuovi programmi nelle accademie militari, validità "civile" (5) dei titoli di studio da esse rilasciati, etc.) ed un "prolungamento garantito" della ferma volontaria (più lunga perchè correlata alla "sistemazione" successiva).

Dato il ruolo insostituibile dei sottufficiali

(6) rispetto all'addestramento-formazione dei giovani occorre:

- elevare la loro preparazione specifica ed il loro livello culturale (anche per evitare le frequenti crisi d'impatto con le "reclute", talvolta dotate di maggiore maturità (cfr. audizione ai rappresentanti del COCER cit.));

(4) L'adeguamento delle strutture ricettive, favorito dalla migliore distribuzione territoriale della struttura operativa e dalla regionalizzazione di quella amministrativa, è indispensabile per la qualità della vita sia dei giovani che dei militari di carriera e di complemento. Fra l'altro, dovrebbe essere disegnate in maniera da favorire il superamento di antichi pregiudizi ed artificiose discriminazioni fra i vari gradi.

Tale adeguamento può essere programmato anche sulla base dello scambio degli immobili inglobati dallo sviluppo urbano con nuovi da ubicare in aree adatte al servizio ed alle sue articolazioni interne (militari e civili). La stessa gestione di un tale piano potrebbe essere affidata all'amministrazione decentrata ed avvalersi di apposite convenzioni con i privati.

(5) A tal fine potrebbe essere interessante sperimentare la legislazione Ruberti, in itinere, (168/89, ordinamenti didattici, etc.) in ambito militare.

(6) La scelta del profilo culturale formativo del sottufficiale va fatta dopo un'attenta analisi del rapporto domanda/offerta. Anche perchè il numero dei sottufficiali crescerebbe per il miglioramento del rapporto quadri/soldati, indispensabile ad una buona gestione. Un'attenta valutazione va anche fatta in ordine al titolo di studio "di base" necessario.

- assicurare, con la territorializzazione, la garanzia dell'inserimento nel mondo del lavoro dopo un "servizio pubblico" che dovrebbe trattenerlo per non meno di 6-8 anni (7).

3.4 A questo scopo concorre la modifica della normativa per l'accesso riservato all'impiego nella pubblica amministrazione, tenendo conto che:

- gli orfani di guerra sono praticamente esauriti;
- la pubblica amministrazione si gioverebbe notevolmente della professionalità e dell'elevato senso civico di un personale seriamente formato e già lungamente impiegato al servizio dello Stato e della società.

Appare, in particolare, non differibile il riesame dell'intero sistema di norme concedenti i cosiddetti "benefici" per l'inserimento nel mondo del lavoro, con particolare riferimento a norme quali:

a) l'art. 28 della legge 31.5.1975 n. 191, per effetto del quale il personale congedato senza demerito al termine della ferma potrà essere assunto:

(7) La dislocazione delle unità operative e la territorializzazione dell'amministrazione (le unità del servizio orientamenti, etc.) favorirebbe:

- l'efficienza del servizio di protezione civile;
- il volontariato femminile;
- la migliore sinergia tra le tre categorie di giovani in servizio, nonché delle tre Armi fra loro e, di queste, con la società civile e le sue istituzioni;
- un efficace collocamento del personale a ferma prolungata nella regione prescelta;
- in definitiva, un migliore radicamento sociale dell'Istituzione militare ed un suo maggior rilievo nel rapporto con le Istituzioni civili.

La vicinanza alla famiglia (o la cosiddetta regionalizzazione di cui alla normativa in vigore, cfr. nota 1) non sempre ha implicazioni positive sul versante educativo. Infatti, a parte che sembra una delle cause di incidenti stradali per velocità, nel processo educativo viene segnalata l'utilità di una fase di maggiore autonomia dalla famiglia e dal suo ruolo talvolta eccessivamente protettivo. Anche per la scelta del luogo nel quale svolgere il servizio militare (o meglio, di taluni suoi moduli meno l'ultimo) occorrerebbe affidarsi alle decisioni del Servizio orientamento, in relazione alla specificità dei casi.

- nei ruoli delle lavorazioni e dei servizi generali delle maestranze del Ministero della difesa

- nei posti di impiego civile del Ministero della difesa riservati ai sottufficiali ai sensi degli articoli 57 e 59 della legge 31.7.1954, n. 599 .

b) l'art.30 della legge 191/1975, come sostituito dall'articolo 19 della legge 26.12.1986, n. 958, che consente al personale congedato di essere assunto nelle amministrazioni indicate nello stesso articolo, nel limite del 5% delle assunzioni annuali degli impiegati e del 10% delle assunzioni annuali degli operai

Queste norme vanno senz'altro modificate nel senso di un progressivo allargamento delle opportunità di inserimento nel mondo del lavoro, e di una loro maggiore aderenza alle necessità ed alle aspettative dei giovani nella società post-industriale. A questo fine si dovrebbero considerare "le qualifiche professionali e le specializzazioni acquisite durante il servizio militare" non un titolo meramente "valutabile nei concorsi per titoli ed esami per l'accesso alle carriere nelle pubbliche amministrazioni, nonché per l'iscrizione nelle liste ordinarie e speciali di collocamento".ma un titolo oggettivamente valutato da bandi di concorsi presso le Pubbliche Amministrazioni.

Altre ipotesi in questa direzione, potrebbero essere:

- la riserva, per i militari congedati senza demerito al termine della ferma di leva prolungata, di una percentuale dei posti disponibili nell'organico dei Corpi dello Stato, delle Amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo), degli Enti territoriali, degli Enti pubblici e degli Istituti soggetti a vigilanza governativa;

- la valutazione speciale dei periodi di effettivo servizio militare di leva, di richiamo alle armi, di ferma volontaria e di rafferma, prestati presso le forze armate e nell'arma dei Carabinieri: per la partecipazione a concorsi pubblici

nonchè per l'inquadramento e per la determinazione dell'anzianità lavorativa ai fini del trattamento previdenziale;

- infine, la concessione di speciali borse di studio.

3.5 Avvalendosi di un'amministrazione articolata secondo Aree regionali (ad esempio presso i Comandi Militari di regione), le Forze Armate dovrebbero poter contare sui seguenti elementi:

- "di carriera" (scarna, essenziale, di elevatissima qualificazione tecnico-culturale);

- "a ferma prolungata" (possibilmente correlato ad un'area regionale);

- "di leva".

L'articolazione per territorio deve rispondere, oltre che a requisiti propriamente militari, alla valorizzazione delle auspicabili sinergie fra organismi militari e civili di vario tipo (istituzioni, corpi dello Stato, associazioni).

Si fa presente peraltro che la razionalizzazione della pletrica struttura di comando militare può sensibilmente contribuire al miglioramento dei rapporti fra organismi militari e civili.

4 - MODULARITA' DEL PERCORSO FORMATIVO

4.1 L'articolazione modulare del percorso formativo consente una maggiore equità nella risposta agli interessi dei giovani ed una migliore adesione alle sue esigenze.

Tale impostazione può, infatti, consentire:

- la compatibilità con l'impegno scolastico e/o universitario, per tempi e contenuti;

- la correlazione della durata del servizio all'effettivo conseguimento degli obiettivi formativi ;

- le sinergie personali e tecniche tra le diverse posizioni dei giovani nel servizio (obiettori, volontari, militari) e tra queste e le istituzioni territoriali;
 - lo scambio d'esperienza e d'ambiente tra gli eserciti europei per la percezione della nuova dimensione della nostra storia, nella pluralità delle tradizioni europee.
- 4.2 Nell'ambito di questa impostazione, i percorsi formativi sono personalizzati, perchè i loro contenuti didattici sono rapportati alle capacità ed alle conoscenze di base e la loro durata al raggiungimento dei livelli formativi richiesti. S'intende che, ad evitare discriminazioni, gli obiettivi finali devono essere compatibili fra di loro e con i meriti individuali, e devono evitare l'appiattimento nell'egualitarismo astratto.
- 4.3 Di conseguenza, i contenuti didattici e l'organizzazione complessiva delle attività devono essere ispirati al principio della massima comunione di vita (pernottamenti, esercitazioni, sports, etc.) tra allievi di diversi moduli e con diversa vocazione (militari, obiettori, volontariato).
- 4.4 L'amministrazione di questa impostazione modulare richiede un Servizio per la Selezione, l'orientamento e la valutazione dei risultati, articolato in:
- un Centro nazionale per la ricerca, il coordinamento e la programmazione formativa,
 - unità regionali collegate.
- La territorializzazione amministrativa si affiancherà, così, a quella della struttura operativa in una più marcata proiezione-intersezione con la realtà sociale e con le istituzioni civili.

5 - REGOLAMENTO

5.1 Il nuovo regolamento di disciplina ha l'obiettivo precipuo' di assicurare con chiarezza la coincidenza tra le libertà civili e la logica del servizio militare, considerate anche le sue diverse articolazioni interne ed il piano di parità sul quale esse sono collocate. Le limitazioni all'esercizio dei diritti costituzionali richiamate dal titolo IV del vigente Regolamento Militare di Disciplina devono, in quest'ottica, essere ridotte a quei casi della oggettiva peculiarità del cittadino in armi.

In particolare, il regolamento, ed in generale la futura legislazione in materia, dovrà curare:

- la massima integrazione e permeabilità delle strutture militari con la società civile (apertura degli ospedali ai civili, autorizzazione alle certificazioni del medico personale, attività sportive comuni, etc.);
- la massima flessibilità nell'impiego del personale di carriera ed a ferma prolungata tra le varie specializzazioni e con le stesse strutture formative e civili "esterne";
- la migliore qualità di vita per tutto il personale.(8)

(8) Appaiono, infatti, del tutto insufficienti la soluzione della legge 958/86, ed, in generale, gli interventi nel settore delle strutture e delle attività socio-ricreative e culturali al fine di perseguire il benessere e l'elevazione culturale dei militari di leva.

CONCLUSIONI

Poiché le Forze Armate costituiscono una delle più importanti opportunità di crescita del Paese, i criteri sopra esposti propongono una riforma complessiva ed organica che consenta non soltanto l'adeguamento del servizio di leva, ma anche la compiuta utilizzazione di una primaria risorsa d'esperienza e di capacità a favore della società civile e delle altre istituzioni democratiche.

Tali esperienze e capacità andranno valutate ed inquadrare nel contesto di un processo evolutivo, qual'è quello rappresentato dall'unificazione sempre più rapida delle società europee, destinata indubbiamente a stimolare e determinare iniziative di coordinamento e di armonizzazione tra gli Stati componenti la Comunità. Inoltre, essa dovrebbe far risultare ben più agibili che per il passato iniziative di confronto e di scambio, quali quelle previste già nel presente documento.

In tale quadro si profila un sistema razionale ed organico, profondamente rinnovato ed, insieme, coerente al patrimonio storico di un Esercito democratico, rispondente ai principi ed alle indicazioni della Carta Costituzionale, proiettati alla garanzia della Difesa Nazionale, come presupposto inalterabile di una permanente vocazione alla pace della Repubblica Democratica.

Il sistema, così definito nelle sue ispirazioni ideali e nel suo rilievo costituzionale, viene a configurarsi come un complesso articolato in un Servizio di Leva; in un Servizio Civile, inteso non tanto in termini alternativi, ma come parallelo a quello del Servizio Militare e nel Servizio Volontario Femminile.

Si tratta, infatti, di tre aspetti, di tre articolazioni di un complessivo Servizio Nazionale rivolto insieme alla formazione alla Difesa e per l'Educazione del cittadino,

A tali finalità, ferma restando la competenza prioritaria del Ministero della Difesa, il Servizio Nazionale potrebbe e dovrebbe fondarsi su

una permanente concertazione tra tale struttura ministeriale e quelle di altri Ministeri, che hanno competenze affini, in particolare modo per quanto riguarda il Servizio Civile; oppure, per il Volontariato Femminile, con la Commissione per le Pari Dignità, operante presso la Presidenza del Consiglio.

Tra i Ministeri che risultassero interessati a tale concertazione, si possono segnalare: quello della Sanità, al fine di una possibile concordanza con il servizio della Sanità militare, specie nel campo della raccolta del sangue, e della sorveglianza sulla diffusione della tossicodipendenza e di malattie quali l'AIDS; quello della Protezione Civile, per i possibili collegamenti nel campo ambientalistico, della difesa del suolo e delle calamità; quello dei Servizi Sociali, che è il settore dove si presenta lo spazio più esteso all'effettuazione di un Servizio Civile che non si traduca in una sostanziale evasione dalla leva; quello degli Affari Esteri, con cui si possono eventualmente concordare forme di Servizio Civile impegnato nei paesi in via di sviluppo; e quelli infine della Università e della Istruzione (oltre che con le Regioni), per il coordinamento dell'attività dei moduli formativi.

Un sistema di tale tipo permette di coniugare i caratteri di organicità e di razionalità, con quelli flessibilità e di variabilità, offrendo un ventaglio di possibilità formative articolate secondo i vari settori corrispondenti ad esigenze reali della società nazionale (Protezione civile, Sanità) ed a quelle della formazione del cittadino democratico, reso adatto ai compiti della difesa.

Inoltre, per la sua costituzione complessiva, può permettere di superare, anche sul piano culturale, quelle tensioni alternative o addirittura antagonistiche, che si sono manifestate in passato tra Servizio di leva e Servizio civile, componendole, insieme al Volontariato Femminile, in un quadro di forte valenza formativa per l'inserimento sociale del giovane e per il conseguimento delle finalità democratiche della società e dello Stato.

