CAMERA DEI DEPUTATI N. 2684

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MILANI, CAFIERO, GIANNI, MAGRI, CATALANO, CRUCIANELLI

Presentata il 25 giugno 1981

Modifiche degli articoli 18 e 19 della legge 11 luglio 1978, n. 382, concernenti nuove norme in materia di rappresentanze militari

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge 11 luglio 1978, n. 382, sui princìpi della disciplina militare, ha segnato un importante momento di rinnovamento per le Forze armate italiane. Per la prima volta nel nostro paese il Parlamento ha affrontato questioni delicate nella vita interna dell'istituzione militare, per secoli riservate all'esclusiva competenza delle autorità militari, al di là di ogni possibile controllo democratico in una visione di totale « separatezza » nei confronti della società civile. Tutto ciò è stato possibile per la grande maturazione progressista e democratica della società italiana, con la nuova consapevolezza che non è possibile in una democrazia mantenere « zone d'ombra » da cui i princìpi costituzionali restino estranei. Ma l'altro elemento decisivo che ha reso possibile l'avvio di una profonda trasformazione in senso democratico delle Forze armate è stata la crescita nell'ambito stesso del personale militare, dai militari di truppa, ai sottufficiali, agli ufficiali, di una nuova coscienza democratica, di una nuova sensibilità critica che ha messo severamente in discussione i princìpi autoritari e repressivi che ordinavano la disciplina militare e l'atteggiamento di contrapposizione alle istituzioni democratiche che spesso emergeva dalle posizioni dei vertici militari. Il Movimento dei soldati, dei sottufficiali, degli ufficiali democratici ha fatto emergere una nuova figura di « lavoratore in uniforme », consapevole dei propri diritti e dei propri doveri, piena-

mente inserito nella società civile e indisponibile ad avventure golpiste o a velleità autoritarie.

Il segno più evidente di questo processo di « democratizzazione » doveva essere l'introduzione di nuovi organismi elettivi nell'ambito delle Forze armate, tali da favorire il dibattito, la critica e la partecipazione consapevole di tutte le categorie del personale, e in grado di dare un contributo fondamentale alla soluzione dei molti gravi problemi legati alla « condizione militare ».

Nella pratica del primo anno di attività gli organi della « rappresentanza militare », disciplinati dagli articoli 18 e 19 della legge n. 382 e dal conseguente regolamento di attuazione, hanno mostrato chiaramente i propri limiti, pur riuscendo talvolta ad essere un importante punto di riferimento per le aspettative di rinnovamento e di partecipazione del personale.

Probabilmente la causa che maggiormente ha impedito il « decollo » delle rappresentanze è stato l'atteggiamento ostile assunto da una parte delle gerarchie militari che male hanno digerito l'avvio di un processo di democratizzazione nel cuore dell'istituzione militare. Così molte volte le risposte dei Comandi alle istanze dei consigli di rappresentanza sono state tardive ed evasive, con l'evidente conseguenza di favorire lo scoraggiamento ed il disinteresse nei confronti dei nuovi organismi. Così pure, nell'interpretazione della legge, le autorità militari si sono spesso attestate sulle tesi più riduttive, per quanto riguarda le materie di competenza dei consigli come per quanto riguarda il funzionamento democratico degli organismi stessi, nei rapporti tra loro e nei rapporti tra eletti ed elettori.

La gravità di una tale vicenda non può essere sottaciuta: infatti questo « ostruzionismo strisciante » è tale da vanificare il senso di norme di legge votate dal Parlamento della Repubblica e può favorire il progressivo distacco tra cittadini e istituzioni democratiche, e la progressiva sfiducia nella possibilità di un reale cambiamento, di cui purtroppo si scorgono i segni premonitori nei diversi ambiti della società. In questa chiave va letto il preoccupante aumento delle schede bianche nelle due « tornate » elettorali successive alla prima, che riguardavano esclusivamente il personale di leva.

Lasciar cadere nella sfiducia e nel disinteresse l'esperienza delle rappresentanze militari sarebbe comunque un grave colpo alle speranze di far avanzare il processo di democratizzazione in tutti quelli che vengono chiamati i « corpi separati dello Stato »: la difficile esperienza del trentennio trascorso dimostra quanto sia decisivo per la difesa della democrazia « aprire » al fecondo rapporto con la società civile e con le istituzioni democratiche i settori più delicati dell'apparato dello Stato, dalla magistratura alle Forze armate, dalle forze di polizia alle istituzioni carcerarie. Ridurre al silenzio le pur incerte esperienze democratiche in questi ambiti può invece, nel migliore dei casi, lasciar spazio a movimenti corporativi, chiusi nella difesa degli immediati interessi della categoria, o addirittura può favorire la crescita di uno stato di disagio sui cui possono far leva coloro che lavorano per il progressivo deterioramento della convivenza civile ed il definitivo affossamento delle istituzioni democratiche nate dalla Resistenza.

Se tutto ciò è stato possibile, se le rappresentanze militari non hanno avuto la forza e la possibilità di essere elemento propulsore di una nuova spinta democratica e di raccogliere le esigenze dei diversi settori del personale militare, ciò si deve indubbiamente anche alle gravi carenze legislative dei citati articoli 18 e 19 della legge 11 luglio 1978, n. 382, rese ancor più evidenti dopo l'emanazione del regolamento d'attuazione (decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691).

Un primo elemento su cui occorre senz'altro intervenire riguarda il rapporto tra eletti ed elettori, giacché non può darsi un vero sistema democratico qualora tale rapporto sia limitato al momento dell'elezione e non si sviluppi poi, in relazione ai molteplici problemi, per tutta la durata del mandato. Nel silenzio della legge le autorità militari non hanno mai consentito

assemblee del personale con i delegati eletti per discutere di singole questioni, ed anzi tali assemblee ricadono nelle previsioni di gravi reati contenuti nel codice penale militare di pace. Eppure è evidente che solo un'aperta discussione tra tutto il personale può favorire la ricerca di soluzioni concrete e soddisfacenti per molte questioni, senza con ciò voler ipotizzare una conduzione « assembleare » delle Forze armate che sarebbe almeno antistorica. Un'altra ambiguità della normativa vigente che va sciolta per favorire un più continuo rapporto tra eletti ed elettori riguarda la circolazione delle delibere dei diversi consigli, delle richieste e delle proposte da questi avanzate, delle risposte ricevute dai comandi interessati. La legge nulla dispone in proposito, e nel silenzio della legge spesso tali delibere sono state considerate « materia riservata », e ancor più spesso ne è stata resa impossibile la divulgazione per l'indisponibilità di bacheche, per l'inadeguatezza della comunicazione tramite affissione. Dichiarare apertamente che tali delibere non costituiscono « materia riservata » favorirà la loro circolazione con tutti i mezzi ritenuti idonei, e costituirà un elemento decisivo per il coinvolgimento di tutto il personale nell'attività dei consigli, superando l'ingiustificata norma del regolamento citato (articolo 37) che proibisce ai militari la divulgazione delle delibere stesse.

Un altro nodo che occorre sciogliere per garantire l'effettivo funzionamento democratico degli organismi elettivi riguarda la loro reale rappresentatività. Riteniamo innanzitutto possibile e doveroso garantire la presenza di delegati del personale di leva anche nel Consiglio centrale della rappresentanza (COCER), da cui sinora erano esclusi, come pure ci sembra indispensabile ampliare la « base elettorale » del COCER stesso, facendone eleggere i membri da tutti i delegati eletti nei Consigli di base (COBAR) e non più solamente dai delegati ai Consigli intermedi (COIR), che già vengono scelti in elezioni di secondo grado. Naturalmente l'elemento essenziale per garantire la rappresentatività dei Consigli ai diversi livelli è dato dall'affermazione del criterio della proporzionalità tra le diverse categorie del personale e, per quanto riguarda il COCER, tra le diverse Forze armate e Corpi armati. Infine, una questione di decisiva importanza per il corretto funzionamento dei Consigli è l'elezione democratica del presidente nell'ambito del Consiglio stesso, laddove, nel silenzio della legge, il regolamento d'attuazione aveva attribuito la presidenza al delegato più elevato in grado.

Con altre due modifiche all'articolo 18 della legge, riteniamo doveroso consentire la rieleggibilità dei delegati allo scadere del mandato (altrimenti si favorirebbe l'esclusione in breve tempo di tutti i delegati più impegnati nella battaglia per il rinnovamento delle Forze armate, oltre che si creerebbero frequenti soluzioni di continuità nel lavoro dei Consigli, tali da comprometterne seriamente l'attività) e la possibilità, per i delegati eletti in più Consigli, di dimettersi anche da uno solo di essi, proprio per poter dedicare il massimo delle proprie energie al lavoro di un solo organismo.

Come più volte si è ripetuto, la democratizzazione delle Forze armate non potrà mai approdare a risultati definitivi senza uno stabile e saldo rapporto con la società civile: non basteranno le esperienze consiliari più avanzate né un frequente ricorso alle assemblee se l'istituzione militare rimarrà un universo separato dal resto della società, impermeabile all'apporto delle forze democratiche e chiuso al confronto con le istituzioni civili. Un elemento quindi da sottolineare con forza è la necessità di uno stretto collegamento tra Forze armate ed enti locali, e pertanto tra organi della rappresentanza militare ed istituzioni civili ai livelli corrispondenti. La collaborazione tra le regioni, i comuni, le circoscrizioni da un lato, e i COIR e COBAR dall'altro, potrà essere l'elemento decisivo per superare la barriera che ancora troppo spesso mantiene i militari isolati dalla comunità civile che li ospita, e favorire la soluzione di problemi concreti tanto del personale militare quanto del complesso della comunità locale (si pensi all'uso « sociale »

di strutture in dotazione alle forze armate o all'inserimento dei militari nei programmi culturali, sociali, di assistenza sanitaria dell'ente locale). Parimenti dovrà essere rafforzato il legame tra il COCER e le Commissioni permanenti competenti per materia di Camera e Senato.

Onorevoli colleghi! La forza di una democrazia si prova quando essa è capace di giungere in tutti gli ambiti della società, superando resistenze e zone d'ombra e permeando dei propri valori tutti i settori decisivi del paese. Una democrazia non può permettersi zone « tabù », in cui imperino altri princìpi ed altre logiche. E d'altronde, una politica della difesa nazionale, efficace e democratica, sarà possibile solo con un profondo e forte intreccio tra Forze armate e società civile. La legge 11 luglio 1978, n. 382, andava in questo senso: con la nostra proposta di legge intendiamo suggerirne le modifiche che l'esperienza concreta ha dimostrato necessarie. Sul Parlamento e sul complesso della società civile grava la responsabilità di non lasciar cadere le speranze di un profondo rinnovamento delle Forze armate, e con esse di tutto l'apparato dello Stato.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

L'articolo 18 della legge 11 luglio 1978, n. 382, è sostituito dal seguente:

« Sono istituiti organi di rappresentanza di militari con le competenze indicate dal successivo articolo 19.

Gli organi della rappresentanza militare si distinguono:

a) in un organo centrale, a carattere nazionale ed interforze, articolato, in relazione alle esigenze, in commissioni interforze di categoria – per ciascuna categoria dei militari di carriera e di leva – e in sezioni di forza armata o di corpo armato – esercito, marina, aeronautica, carabinieri e guardia di finanza –;

b) in un organo intermedio presso gli alti comandi;

c) in un organo di base presso le unità a livello minimo compatibile con la struttura di ciascuna forza armata o corpo armato.

Tutti gli organi della rappresentanza militare sono costituiti da delegati eletti in numero proporzionale alla consistenza di ciascuna delle categorie. L'organo di base è costituito dai rappresentanti delle suddette categorie presenti al livello consi-

derato. Nell'organo centrale la rappresentanza di ciascuna forza armata è proporzionale alla rispettiva consistenza numerica.

I militari di leva sono rappresentati negli organi di base da delegati eletti nelle unità minime compatibili di ciascuna forza armata, con scadenze che garantiscano la continuità degli organi rappresentativi e in numero proporzionale alla consistenza numerica delle categorie in cui si suddividono i militari di leva presenti al livello considerato.

Per la elezione dei rappresentanti nei diversi organi di base si procede con voto diretto, nominativo e segreto.

I rappresentanti dei militari di leva negli organi di base eleggono nel proprio ambito semestralmente loro delegati nell'organo intermedio, in numero proporzionale alla consistenza di ciascuna categoria.

I rappresentanti dei militari di leva negli organi di base e negli organi intermedi eleggono propri delegati nell'organo centrale, scegliendoli nell'ambito degli eletti negli organi intermedi, in numero proporzionale alla consistenza numerica di ciascuna categoria.

Alla elezione dei rappresentanti negli organi intermedi provvedono i rappresentanti eletti negli organi di base, scegliendoli nel proprio ambito, con voto diretto, nominativo e segreto, in numero proporzionale alla consistenza numerica di ciascuna categoria. Con la stessa procedura i rappresentanti eletti negli organi di base e quelli eletti negli organi intermedi eleggono, nell'ambito di questi ultimi, i delegati all'organo centrale. Ciascuno dei rappresentanti esprime non più di due terzi dei voti rispetto al numero dei delegati da eleggere.

Gli eletti, militari di carriera, durano in carica due anni e sono rieleggibili anche immediatamente.

Gli eletti, militari di carriera o di leva, che cessano anticipatamente dal mandato, sono sostituiti, per il periodo residuo, dai militari che nelle votazioni effettuate, di primo o di secondo grado, seguono immediatamente nella graduatoria l'ultimo degli eletti.

Tutti i delegati, di carriera o di leva, eletti in più di un consiglio di rappresentanza, hanno la possibilità di dimettersi da uno o più consigli.

Ciascun organo elegge nel proprio ambito il presidente e il comitato di presidenza ».

ART. 2.

L'articolo 19 della legge 11 luglio 1978, n. 382, è sostituito dal seguente:

« Normalmente l'organo centrale della rappresentanza si riunisce in sessione congiunta di tutte le sezioni costituite, per formulare pareri e proposte e per avanzare richieste nell'ambito delle competenze attribuite. Tale sessione si aduna almeno una volta al semestre per formulare un programma di lavoro e per verificarne l'attuazione.

Le riunioni delle sezioni costituite all'interno dell'organo centrale della rappresentanza sono convocate ogni qualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino esclusivamente le singole forze armate o i corpi armati. Le riunioni delle commissioni costituite all'interno dell'organo centrale della rappresentanza sono convocate ogni qualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino le singole categorie.

Le competenze dell'organo centrale di rappresentanza riguardano la formulazione di pareri, proposte e di richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela – di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale – dei militari. Tali pareri, proposte e richieste sono comunicati al Ministro della difesa che li trasmette in ogni caso per conoscenza alle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere.

L'organo centrale della rappresentanza militare può essere ascoltato, a sua richiesta, dalle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, sulle materie indicate nel comma precedente e secondo le procedure previste dai

regolamenti parlamentari. In ogni caso l'organo centrale della rappresentanza viene ascoltato dalle suddette Commissioni almeno una volta l'anno.

Gli organi della rappresentanza militare, intermedi e di base, concordano con i comandi e gli organi dell'amministrazione militare, le forme e le modalità per regolare i reciproci rapporti.

Dalle competenze degli organi rappresentativi sono comunque escluse le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.

Gli organi rappresentativi hanno inoltre la funzione di prospettare le istanze di carattere collettivo, relative ai seguenti campi di interesse:

1) conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;

2) provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio;

3) attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;

4) organizzazione delle sale convegno e delle mense;

5) condizioni igienico-sanitarie;

6) alloggi, incluse tutte le categorie di alloggi previste dalla legge 18 agosto 1978, n. 497;

7) orari di servizio e licenze;

8) attuazione dei programmi di addestramento;

9) regolamento di disciplina.

Gli organi di rappresentanza sono convocati dalla presidenza, per iniziativa della stessa o su richiesta di un quinto dei loro componenti, compatibilmente con le esigenze di servizio.

Almeno due volte l'anno devono essere convocate, al fine di favorire il contatto dei delegati con la base e fra di loro,

assemblee di base a livello di ciascuna unità di base, e assemblee dei delegati nell'ambito di ogni organo intermedio.

Deve essere prevista la formazione di commissioni permanenti paritetiche, per trattare materie di competenza indicate nel presente articolo, fra i vari organi di base che risiedono:

a) nella stessa infrastruttura militare;

b) nello stesso comune;

c) nella stessa regione.

Possono inoltre essere costituiti gruppi di lavoro per l'esame di specifiche questioni a livello centrale, intermedio e di base. Di tali gruppi di lavoro possono anche far parte militari non eletti negli organi della rappresentanza militare.

Ai sensi del precedente articolo 9, le decisioni adottate da tutti gli organi della rappresentanza possono essere liberamente divulgate, non costituendo materia di carattere riservato.

Per i provvedimenti da adottare in tutte le materie che rientrino nella competenza degli organi della rappresentanza militare e dei diversi enti locali, l'amministrazione militare competente deve avvalersi dell'apporto degli organi di rappresentanza per i rapporti con le regioni, le province, i comuni e le circoscrizioni ».

ART. 3.

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono emanate, con le stesse modalità previste dal primo comma dell'articolo 5 della legge 11 luglio 1978, n. 382, le norme di attuazione delle disposizioni contenute negli articoli 18 e 19, così come modificati dalla presente legge.

Fino all'entrata in vigore di tali norme di attuazione, continuano a trovare applicazione le norme del regolamento di attuazione della rappresentanza militare approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691, che non siano in contrasto con la presente legge.