CAMERA DEI DEPUTATI N. 1709

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PAPPALARDO

Nuove norme sulla rappresentanza militare

Presentata il 10 ottobre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La rappresentanza dei militari è stata istituita con la legge 11 luglio 1978, n. 382, recante « Norme di principio sulla disciplina militare », nel contesto più ampio di adeguamento dell'ordinamento delle Forze armate ai princìpi costituzionali.

La legge, all'inizio, fu salutata con soddisfazione dai gradi più bassi della gerarchia militare, che negli anni settanta avevano chiesto, talvolta con aspre forme di contestazione, una maggiore democrazia nel mondo militare e un maggiore rispetto della dignità del cittadino-soldato.

Gli alti vertici militari, ritenendo che in qualche modo fosse stata intaccata la loro autorità, intrapresero tutte le iniziative più idonee per frenare quegli spazi di democrazia che la legge aveva creato. In tale quadro vennero emanati regolamenti di attuazione che immiserirono la portata innovatrice della norma.

Sicché, solo dopo qualche mese dall'inizio dell'attività degli organismi di rappresentanza, si capì che la legge era stata una soluzione di compromesso fra le tendenze conservatrici e quelle innovative e, pertanto, insufficiente a delineare la ricchezza, molteplicità e varietà dei loro compiti.

Si comprese soprattutto che il legislatore aveva inserito in modo disorganico tre articoli di legge, istitutivi della rappresentanza, quasi come appendice alla legge sui princìpi della disciplina militare.

L'estrema riduttività dei regolamenti di attuazione, che ha finito per incidere negativamente non solo limitando la sfera di competenza e di funzionalità degli organismi, ma anche l'operatività del sin-

golo delegato, ha portato infine a far crescere nelle Forze armate un clima di conflittualità ai limiti della litigiosità, che a tutt'oggi crea tensione fra il personale e gli stati maggiori, ritenuti responsabili del ritardo culturale e dello sviluppo democratico al proprio interno.

Per questi motivi, si rende necessario elaborare una nuova legge sulla rappresentanza militare, che elimini tutte queste forme di frizione, deleterie alla buona immagine delle Forze armate, elaborando un testo organico e compiuto.

Prima di procedere all'analisi del nuovo testo, appare indispensabile delineare alcune incongruenze all'interno del nostro sistema militare nonché effettuare alcune comparazioni con istituti analoghi in alcuni Paesi europei.

La Costituzione della Repubblica, all'articolo 52, stabilisce che l'adempimento del servizio militare « non pregiudica l'esercizio dei diritti politici » e che « l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica »; all'articolo 39 stabilisce che l'organizzazione sindacale è libera, non escludendo pertanto i soggetti a *status* militare, purché le loro associazioni siano regolamentate da uno statuto registrato, in cui viene sancito un ordinamento interno a base democratica.

Per ben 30 anni queste norme sono rimaste inattuate e si è fatto credere che rappresentanti dei militari erano nella loro globalità il Parlamento ed il Governo, che si avvalevano in ultima analisi dei comandanti ai vari livelli per tutelare gli interessi del personale.

Negli anni settanta questa situazione aberrante è stata messa in discussione e così si sono avute le note contestazioni dei sottufficiali e dei militari democratici, che chiedevano a gran voce di non essere più presi in giro.

Ecco perché il legislatore del 1978 si vide costretto a riconoscere due fondamentali diritti al cittadino-soldato:

il diritto ad avere una propria rappresentanza per la tutela degli interessi morali ed economici;

il diritto ad avere una propria rappresentanza politica con la facoltà concessa di poter svolgere propaganda politica a favore di propri candidati, nel rispetto di alcune condizioni.

La legge, particolarmente innovativa in questi punti, venne in altri limitata, soprattutto con norme regolamentari che pongono divieti alla libertà di pensiero e di associazione in difformità ai princìpi costituzionali.

Pertanto il testo della presente proposta di legge si prefigge precipuamente lo scopo di attuare pienamente l'articolo 52 della Costituzione, facendo così decadere alcune norme palesemente anticostituzionali.

Nel 1984, a soccorrere la nuova normativa, attaccata violentemente dagli ambienti più retrogradi del nostro Paese, e nello stesso tempo a dare una spinta maggiore allo sviluppo democratico delle Forze armate, interviene una risoluzione del Parlamento europeo che invita gli Stati membri della Comunità a concedere al personale militare di associarsi in vere e proprie organizzazioni sindacali.

Lo Stato italiano ha continuato a mantenere in piedi l'attuale normativa, che tante ed aspre contese suscita, mentre gli altri Stati, più moderni e sensibili alle esigenze dei cittadini, si sono completamente o in parte adeguati.

Risultano validamente costituiti sindacati nei seguenti Paesi:

1) SVEZIA: il sindacato nacque nel 1908 quando i sottufficiali di vari circoli si dettero convegno a Stoccolma. Attualmente esistono il POF ed il KOF affiliati ad un grande sindacato civile e cioe' il TOF, mentre il SOF degli ufficiali appartiene alla SACO (Organizzazione centrale dei professionisti svedesi). La percentuale degli aderenti alle organizzazioni sindacali è vicina al 100 per cento. I sindacati militari di categoria trattano con l'apposito ente statale, il SAV, ed hanno i mezzi di pressione sindacale comuni alle altre organizzazioni civili (compreso lo sciopero);

2) GERMANIA: il sindacato nacque nel 1956, grazie ad un gruppo di militari in servizio che costituirono una associazione diretta a tutelare gli interessi professionali, sociali ed economici del personale militare. Si chiamò DEUTSCHE BUNDESWEHR VERBAND (DBwV). Il DBwV non si considera un vero e proprio sindacato soprattutto per il suo disimpegno politico, e nel 1990 contava 280.000 iscritti. Di contro esiste un legale sindacato di modesta entità (OTV), pari a circa 1.500 iscritti (nel 1990). Le ragioni di queste differenze di successo sono molteplici, ma le prevalenti possono essere l'aspetto egualitario e livellatore del sindacato civile rispetto alla associazione tra militari, dotata indubbiamente di un certo carattere corporativo, e la differenza dell'interlocutore statale nei due casi (direttamente l'esecutivo per la DBwV, prevalentemente il legislativo per la OTV);

3) BELGIO: il primo sindacato nacque nel 1961 ad opera di un gruppo di ufficiali (AOSA), per fini assistenziali per la tutela degli interessi morali e materiali dei suoi membri. Dopo la pubblicazione di due periodici, *Mars* e *Pallas,* cominciò a dibattere problematiche anche di tipo sindacale. Nell'imminenza delle elezioni politiche, la AOSA scrisse alle segreterie politiche chiedendo se nei loro programmi vi fossero degli impegni a favore del personale militare. Tali programmi vennero pubblicati su *Mars* con l'invito ai lettori a tenerne conto in sede di votazioni. Nel 1964, il Governo, per non farsi anticipare dagli eventi, con decreto reale creò un Comitato consultivo composto da 42 membri (6 di nomina ministeriale, 12 scelti dalla AOSA degli ufficiali, 12 dai sottufficiali appartenenti ad associazioni nel frattempo nate e 12 da militari di truppa a ferma prolungata). Nel 1972 si formarono vere e proprie organizzazioni sindacali, che nel 1975 ottennero vari diritti tra i quali il riconoscimento di un ruolo negoziale e nel 1978 la loro definitiva regolamentazione. La legge trova applicabilità soltanto in tempo di pace e viene sospesa in tempo di guerra;

4) FRANCIA: l'organizzazione sindacale è stata concessa, fin dal 1948, solamente al personale dei Corpi di polizia;

5) SVIZZERA: la situazione è analoga a quella francese;

6) OLANDA: le associazioni riconosciute ammontano a 12, ma tra esse assume particolare rilevanza la VVDM fondata nel 1966. Il tasso di associazione sindacale tra il personale di carriera è dell'80 per cento circa. Le associazioni possono aderire alle confederazioni sindacali civili, ma ci si avvale scarsamente di tale possibilità;

7) AUSTRIA: la creazione di organizzazioni sindacali è avvenuta dopo la prima guerra mondiale. Per gli ufficiali ed i sottufficiali in servizio permanente effettivo vige la piena libertà di iscrizione alle organizzazioni sindacali degli impiegati dello Stato, che sono strutturate in modo da tutelare anche gli interessi del personale militare.

Dinanzi a questo scenario europeo non possono che far sorridere le preoccupazioni dei vertici militari che vedono conseguenze catastrofiche anche nella più semplice concessione di pubblicizzazione delle delibere degli organismi di rappresentanza.

In aggiunta a tutto ciò va detto che le nostre Forze armate sono strutturate in modo originale, perché di esse fanno parte anche due Corpi di polizia ad ordinamento militare. Questi soffrono dal 1981, anno di riforma e di smilitarizzazione della Polizia di Stato, delle sperequazioni fra il loro personale e quello di quest'ultima forza dell'ordine, molto meglio protetto e tutelato da veri e propri sindacati.

Non v'e' dubbio che, d'altronde, talune trasformazioni in organismi così basilari, come le Forze armate, debbano avvenire gradualmente, per cui si ritiene sufficiente in questa fase modificare l'attuale istituto della rappresentanza, concedendo ad esso compiti ed attribuzioni per la tutela, a pari dignità con i sindacati di polizia, degli interessi del personale.

L'articolo 1 ordina la rapprentanza militare in un Comitato interforze, tre organi centrali, organi intermedi e di base presso i comandi collegati.

L'articolo 2 stabilisce composizione e compiti del Comitato interforze.

L'articolo 3 indica la composizione degli organi centrali.

Gli articoli 4, 5 e 6 dettano norme sulle modalità di votazione, sull'elezione del presidente e del vicepresidente e sulla durata del mandato.

L'articolo 7 dispone la sostituzione dei delegati in caso di cessazione anticipata dal mandato.

L'articolo 8 stabilisce le modalità delle riunioni degli organi di rappresentanza.

Gli articoli 9 e 10 indicano rispettivamente le competenze degli organi centrali, con l'attribuzione ad essi del ruolo negoziale, e quelle degli organi intermedi e di base.

L'articolo 11 detta norme sulle modalità di trasmissione delle delibere degli organi di rappresentanza alle autorità politiche ed amministrative competenti a riceverle.

L'articolo 12 stabilisce le regole sulla pubblicazione delle delibere.

L'articolo 13 sancisce facoltà e limiti del mandato.

L'articolo 14 impone tempi e modalità per l'emanazione dei regolamenti di attuazione della rappresentanza dei militari.

L'articolo 15 abroga norme della legge n. 382 del 1978 in contrasto con la presente legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Ordinamento della rappresentanza militare).

1. Gli organi della rappresentanza militare si distinguono in:

a) Comitato interforze di coordinamento, con rappresentanti dei tre organi centrali delle Forze armate e dei Corpi armati di polizia;

b) tre organi centrali, a carattere nazionale, autonomi ed indipendenti: uno per le Forze armate, uno per l'Arma dei carabinieri ed uno per il Corpo della Guardia di finanza. L'organo centrale delle Forze armate è articolato in sezione Esercito, sezione Marina e sezione Aeronautica;

c) organi intermedi, presso gli alti comandi periferici;

d) organi di base presso ciascun comando di Corpo.

ART. 2.

(Composizione e compiti del Comitato interforze di coordinamento).

1. Il Comitato interforze di coordinamento è costituito da venti rappresentanti di cui cinque, uno per ciascuna categoria, rispettivamente dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, della sezione Esercito e delle due sezioni congiunte Marina e Aeronautica.

2. Il Comitato si riunisce una volta ogni tre mesi, coordina le iniziative comuni ai tre organismi centrali e trasmette al Ministro della difesa i documenti di interesse generale, corredandoli del proprio parere.

3. Il presidente del Comitato interforze di coordinamento è eletto a maggioranza

dei due terzi, nella prima votazione. Nelle successive votazioni si applicano le disposizioni dell'articolo 5.

ART. 3.

(Composizione degli organi di rappresentanza).

1. Gli organi della rappresentanza militare sono costituiti da un numero paritetico di delegati di ciascuna delle seguenti categorie: ufficiali, sottufficiali, ufficiali di complemento di prima nomina, appuntati carabinieri e finanzieri e/o volontari e militari di truppa in servizio di leva.

ART. 4.

(Modalità di votazione).

1. Per la elezione dei delegati nei diversi organismi di rappresentanza si procede con voto diretto, unico, personale e segreto.

2. Alla elezione dei rappresentanti degli organi intermedi provvedono i rappresentanti eletti negli organi di base, scegliendoli nel proprio ambito. Con la stessa procedura i rappresentanti degli organi intermedi eleggono i delegati negli organi centrali.

ART. 5.

(Elezione del presidente e del vicepresidente).

1. Il presidente e il vicepresidente di ciascun organismo di rappresentanza, che debbono appartenere a categorie diverse, vengono eletti con voto diretto, personale e segreto, con maggioranza qualificata, da tutti i delegati dell'organo stesso.

2. Sia il presidente che il vicepresidente decadono dalla carica nel caso in cui venga votata la sfiducia attraverso una mozione presentata a firma del 50 per cento dei componenti dell'assemblea e con votazione a maggioranza qualificata.

ART. 6.

(Durata del mandato).

1. Gli eletti che siano militari di carriera durano in carica tre anni e sono immediatamente rieleggibili per una sola volta.

2. Gli eletti che siano in ferma volontaria durano in carica un anno e sono immediatamente rieleggibili per una sola volta.

3. Gli eletti che siano militari di leva durano in carica sino al termine del servizio militare obbligatorio.

ART. 7.

(Cessazione anticipata dal mandato).

1. Gli eletti, militari di carriera, volontari o di leva, che cessano anticipatamente dal mandato, sono sostituiti, per il periodo residuo, dai militari che nelle votazioni effettuate, di primo o secondo grado, seguono immediatamente nella graduatoria l'ultimo degli eletti. In mancanza, si procede a nuove elezioni solo per la categoria interessata alla copertura dei seggi vacanti.

ART. 8.

(Riunioni degli organi di rappresentanza).

1. Gli organi di rappresentanza sono convocati dal presidente, di sua iniziativa o a richiesta di un quinto dei loro componenti. Di tale convocazione viene data comunicazione al corrispondente comando per le conseguenti disposizioni logistiche ed amministrative.

2. Gli organi centrali si riuniscono normalmente almeno una volta al mese nella loro sede istituzionale salvo diversa decisione dell'assemblea.

3. Le riunioni delle sezioni costituite all'interno dell'organo centrale delle Forze armate sono convocate almeno una volta al mese su materie di esclusiva pertinenza della singola Forza armata.

4. Gli organi centrali di rappresentanza hanno la facoltà di riunirsi almeno una volta ogni tre mesi in sessioni congiunte con gli organi intermedi ed almeno una volta all'anno con quelli di base.

5. Gli organi centrali possono avere rapporti tra di loro e con organismi similari degli Stati membri della Comunità economica europea, con associazioni nazionali di militari in congedo e di pensionati e con i sindacati nazionali, nonché con altre organizzazioni aventi fini morali o culturali.

6. Gli organi intermedi e di base della rappresentanza militare si riuniscono normalmente una volta al mese e possono riunirsi in sessione congiunta almeno una volta ogni tre mesi.

ART. 9.

(Competenze degli organi centrali).

1. Le competenze degli organi centrali di rappresentanza riguardano:

a) la formulazione, in modo esclusivo, di pareri, di proposte e di richieste ai Ministeri o alle Commissioni parlamentari, nonché la contrattazione su tutto ciò che attiene alle seguenti materie:

1) trattamento economico fondamentale ed accessorio;

2) durata e distribuzione dell'orario di lavoro e procedimenti di rispetto;

3) *licenze*;

4) aspettative;

5) permessi;

6) trattamento economico di missione e di trasferimento;

7) criteri di massima per la formazione e l'aggiornamento professionale;

8) criteri per la gestione degli enti di assistenza del personale e partecipazione diretta alla gestione stessa mediante l'inserimento nel consiglio di amministra-

zione di almeno un delegato eletto dall'assemblea;

9) criteri per la mobiità del personale e per l'attribuzione degli incarichi di comando;

10) identificazione dei profili in rapporto alle qualifiche;

11) condizione, trattamento, tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari;

12) criteri di massima per le promozioni e partecipazione diretta alle commissioni di avanzamento con almeno un delegato eletto dall'assemblea per ogni commissione;

b) lo svolgimento del ruolo negoziale, in occasione delle trattative per il rinnovo del contratto di lavoro per i Corpi armati di polizia e per le Forze armate. Nella specifica circostanza gli uffici tecnici degli stati maggiori e dei comandi generali forniranno, a richiesta del rispettivo organo centrale di rappresentanza, la loro consulenza per la preparazione della piattaforma contrattuale e durante tutte le fasi delle trattative;

c) la consultazione periodica su tutte le materie non di competenza, che possano comunque avere riflessi sulla condizione, sul trattamento e sulla tutela del personale;

d) l'attuazione di interventi, di propria iniziativa o a richiesta su reclamo scritto, non anonimo, di militari su fatti specifici, al fine della loro tutela morale, giuridica, economica, previdenziale, sanitaria e culturale. Il militare che avanza reclamo all'organo di rappresentanza non può essere sottoposto ad alcun provvedimento disciplinare per questo fatto ed è vietato tassativamente farne menzione nei fascicoli personali, nelle note caratteristiche ed in ogni altro atto riguardante la sua posizione. Il reclamo non è sottoposto ad alcuna formalità, condizione o requisito, né può essere subordinato ad autorizzazione gerarchica o ad oneri procedurali, di forma o di sostanza;

e) l'esame delle richieste dei militari in congedo e di cittadini su fatti specifici riguardanti la condizione, il trattamento e la tutela morale dei militari.

2. Dalle competenze di tutti gli organi della rappresentanza sono comunque escluse le materie concernenti l'ordinamento, le operazioni, e il rapporto gerarchico-funzionale.

ART. 10.

(Competenze degli organi intermedi e di base).

1. Gli organi intermedi di rappresentanza hanno competenza a trattare materie concernenti la condizione e la tutela del personale nell'ambito della rispettiva circoscrizione e possono formulare proposte e richieste anche sul trattamento economico all'organo centrale.

2. Gli organi di base della rappresentanza hanno competenza a trattare materie concernenti la condizione e la tutela del personale nell'ambito della corrispondente unità e possono formulare proposte e richieste anche sul trattamento economico dell'organo intermedio.

3. Le funzioni degli organi di rappresentanza si estendono altresì ai seguenti campi di interesse:

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

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

c) attività assistenziale, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;

d) organizzazione delle sale convegno e delle mense;

e) condizioni igienico-sanitarie;

f) alloggi.

4. Per i provvedimenti da adottare in materia di attività assistenziale, culturale, ricreativa, di promozione sociale, anche a favore dei familiari, l'Amministrazione concorda con gli organi di rappresentanza la programmazione e lo sviluppo delle iniziative da intraprendere nei rapporti con le regioni, le province, i comuni.

ART. 11.

(Trasmissione delle delibere).

1. Le delibere degli organi centrali sono trasmesse:

a) al Ministro della difesa, distintamente quelle delle Forze armate in sessione congiunta e quelle dell'Arma dei carabinieri;

b) al Ministro delle finanze, quelle del Corpo della guardia di finanza;

c) al rispettivo capo di stato maggiore o comandante generale, quelle delle singole sezioni di Forza armata e degli organi centrali dei Corpi armati per problematiche specifiche e di competenza della singola Forza armata o Corpo armato.

2. I Ministri della difesa e delle finanze riuniscono ogni tre mesi, separatamente, ciascun organo centrale di propria competenza per ascoltare pareri, proposte e richieste in merito allo stato del personale e al funzionamento della rappresentanza.

3. Il Ministro dell'interno riunisce congiuntamente o separatamente gli organi centrali dei Corpi armati ai fini comuni dei servizi di polizia, avuto riguardo alle competenze degli stessi.

4. Le delibere degli organi intermedi e di base sono trasmesse al comando presso il quale tali organi sono costituiti.

ART. 12.

(Pubblicazione delle delibere degli organi di rappresentanza).

1. Tutte le delibere e le notizie relative alle attività degli organi di rappresentanza debbono essere pubblicate su una

specifica rivista mensile, a cura di ogni stato maggiore o comando generale, da fare recapitare a tutti i comandi o uffici centrali e periferici.

2. Gli organi di rappresentanza hanno facoltà di divulgare le proprie delibere a mezzo stampa. Sono ammesse conferenze stampa e la divulgazione di notizie sull'attività della rappresentanza militare.

ART. 13.

(Facoltà e limiti del mandato).

1. Sono vietati gli atti diretti comunque a condizionare o limitare l'esercizio del mandato dei componenti degli organi di rappresentanza.

2. I militari eletti nei consigli di rappresentanza non sono perseguibili né penalmente, né disciplinarmente per le opinioni espresse durante le sedute assembleari.

3. I delegati, all'atto della loro elezione, non possono essere trasferiti ad altra sede o reparto.

4. I rappresentanti dell'organo centrale svolgono il loro mandato a tempo pieno, con incarico esclusivo, senza essere valutati, costituendo nota di merito l'elezione all'organo centrale. Durante il periodo di espletamento del mandato, essi vengono considerati, ai fini dell'impiego, a disposizione degli stati maggiori o dei comandi generali. Al termine dell'attività di rappresentanza, sono reimpiegati tenendo conto delle loro richieste.

5. Il delegato può manifestare pubblicamente il proprio pensiero su tutte le questioni non classificate che riguardano la propria attività e avere rapporti anche con organismi estranei alle Forze armate per il migliore assolvimento del proprio mandato. Il delegato non può assumere iniziative che possano infirmare l'assoluta estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche o esercitare il diritto di sciopero o qualsiasi altra forma di contestazione violenta.

6. Al personale senza rapporto di impiego (volontari e militari di leva), durante il periodo di espletamento del man-

dato, viene esteso il trattamento economico di missione che compete al personale di carriera di pari livello.

ART. 14.

(Regolamenti di attuazione).

1. I Ministri della difesa e delle finanze, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, emanano con decreto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale:*

a) il regolamento di attuazione della rappresentanza militare, concordato con gli organi centrali di rappresentanza e dopo aver acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari;

b) il regolamento interno per l'organizzazione ed il funzionamento della rappresentanza militare, adottato da ciascun organo centrale a maggioranza assoluta dei propri membri.

ART. 15.

(Abrogazione di norme).

1. Il secondo comma dell'articolo 7 e gli articoli 18, 19 e 20 della legge 11 luglio 1978, n. 382, ed ogni altra norma in contrasto con la presente legge, sono abrogati.

2. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione, nella *Gazzetta Ufficiale.*