



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DELLA
Tuscia

Università degli studi della Tuscia
Corso di Laurea Interfacoltà di primo livello
in Scienze Organizzative e Gestionali

Tesi di Laurea

**LA RAPPRESENTANZA MILITARE
E RELATIVE PROPOSTE DI RIFORMA**

Candidato:
Giovanni PALANTRA

Relatore:
Prof. Federico SEPE

Matricola
41980

Anno Accademico 2006-2007

Tesi di Laurea

**LA RAPPRESENTANZA MILITARE
E RELATIVE PROPOSTE DI RIFORMA**

Candidato:
Giovanni PALANTRA

Relatore:
Prof. Federico SEPE

*Tesi di Laurea Interfacoltà
Scienze delle Organizzazioni e Gestionali*

Relatore: Prof. Federico SEPE
PALANTRA

di: Giovanni
SOG 41980

Abstract

La Rappresentanza dei militari è il sistema che, a fine anni settanta, venne scelto dalla politica per rispondere alle istanze di democratizzazione che venivano sollevate dai “militari democratici”. Questo sistema, passato attraverso mille contrasti e altrettanti problemi, dopo trenta anni attende una sua completa revisione.

Nel corso di questi anni, modifiche parziali delle norme che regolano i rapporti tra rappresentanza, vertici militari e politica, sono state inserite in vari provvedimenti legislativi, ma nessuna ha inciso a fondo nel corpo del sistema, sia rappresentativo che militare propriamente detto.

Dopo un excursus sulle organizzazioni sindacali o parasindacali delle Forze armate degli altri paesi europei si è provato ad analizzare le proposte che in questo momento sono sul tavolo, le diverse posizioni tra i vertici militari ed il personale e quali potrebbero essere vantaggi e svantaggi di una riforma della rappresentanza militare.

INDICE

Introduzione	p. 1
Capitolo I - Rappresentanza Militare: le origini	
1. Il Regolamento di disciplina militare del 31.10.64 e la Costituzione	p. 2
2. Il movimento dei sottufficiali democratici	p. 4
3. La legge 11 luglio 1978, n. 382	p. 9
Capitolo II - Trenta anni di Rappresentanza Militare	
1. Le novità della legge sui principi	p. 13
2. Problemi e contrasti della Rappresentanza Militare	p. 15
3. La necessità di una “riforma”	p. 17
4. Le modifiche per decreto	p. 21
Capitolo III - Semplice “riforma” o “sindacato”?	
1. I sistemi di tutela del personale militare negli altri paesi europei	p. 25
2. Le proposte di riforma della Rappresentanza Militare	p. 26
3. Le posizioni delle Forze Armate e del personale	p. 30
4. Vantaggi e svantaggi	p. 35
Conclusioni	p. 40
Bibliografia	p. 42

Relatore: Prof. Federico SEPE
PALANTRA

di: Giovanni
SOG 41980

Introduzione

La rappresentanza dei militari, intesa come “*un sistema [...] attraverso il quale [...] il personale militare esprime pareri, formula richieste ed avanza proposte, prospettando istanze di carattere collettivo*”¹, nel 2008 compie trent’anni. Nel corso di questi sei lustri, due generazioni di militari si sono alternate e una terza generazione si sta apprestando a entrare in gioco.

La prima generazione è scesa in piazza, ha preso parte alla grande stagione della contestazione degli anni ’70 e alla fine è riuscita ad ottenere, parzialmente, quello che chiedeva: l’applicazione della Costituzione con relativo riconoscimento dei “*diritti di cittadinanza*” anche per i militari, forme di rappresentatività e democratizzazione del sistema gerarchico, forme di partecipazione, condivisione e collaborazione con i comandanti, possibilità di avere contatti e relazioni con la politica. Poi ha fatto di tutto per rafforzare lo strumento rappresentativo

La seconda generazione è quella che sta cercando di modificare la rappresentanza militare: sono quelli che restano della prima generazione, alcuni sono già in congedo, insieme ai loro “*nipoti*”; sono quelli che hanno fatto crescere il numero di associazioni non riconosciute; sono quelli che hanno cominciato ad usare internet; sono quelli che, tornando sulle richieste di chi li ha preceduti, stanno chiedendo, ancora una volta, la trasformazione in sindacato della Rappresentanza militare.

La terza generazione è appena comparsa in scena. E’ la generazione più complessa, perché la società è diventata più complicata, le Forze armate hanno perso la leva, e si è innalzato il livello culturale. Infine perché, finalmente, tra le componenti attive in prima linea si vedono anche gli ufficiali. E sono ufficiali che appartengono più alla seconda generazione che alla terza.

Potrebbe essere questa la generazione che porta a compimento la riforma della Rappresentanza Militare?

¹ Art. 1 del D.P.R. 4.11.79, n. 691, “Regolamento di attuazione della Rappresentanza Militare”

Relatore: *Prof. Federico SEPE*
PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Capitolo 1. – Rappresentanza Militare: le origini

SOMMARIO: 1. Il regolamento “Andreotti” del 31.10.64 e la Costituzione repubblicana; 2. Il Movimento dei Sottufficiali Democratici; 3. La legge 11 luglio 1978, n. 382

1. Il Regolamento “Andreotti”, Decreto Presidente della Repubblica 31.10.1964, e la Costituzione repubblicana.

Le Forze armate sono state sempre considerate come un elemento “estraneo” al contesto giuridico statale. La loro essenzialità alla sopravvivenza di uno stato organizzato e la necessità di tenerle lontane dalla gestione diretta del potere, ha permesso loro di diventare un *corpo altro* rispetto al resto dell’ordinamento statale. Da questi presupposti è nata e si è sviluppata la concezione della necessità di stabilire, per la *società militare*, norme regolamentari che fossero più stringenti e più cogenti rispetto a quelle che governavano la società civile.

Tutti i regolamenti disciplinari degli eserciti, almeno fino al secondo dopoguerra, riconoscevano, per i militari, delle forti limitazioni alle libertà civili riconosciute agli altri cittadini dello stato. Uguale criterio venne scelto nel 1964 dall’allora ministro della Difesa, Giulio Andreotti, per riscrivere il Regolamento di Disciplina Militare, valido per tutte le forze armate e corpi armati dello Stato. Tale regolamento, che aveva come sua unica fonte l’art. 38 del Codice Penale militare di Pace², dimenticava (volutamente?) l’esistenza della Costituzione Repubblicana, che pure era in vigore dall’1.1.1948, e conteneva norme che erano chiaramente in contrasto con la legge fondamentale della Repubblica italiana. Eppure svolse il suo ruolo, per quasi dieci anni; poi, a cominciare dai soldati di leva negli anni 1971-72, venne messo in discussione, e con esso tutto l’ordinamento militare, “*attraverso lettere ai giornali, scioperi della fame, casi di insubordinazione non violenta che finiscono per*

² C.P.M.P., art. 38 “*Le violazioni dei doveri del servizio e della disciplina militare, non costituenti reato, sono prevedute dalla legge ovvero dai regolamenti militari approvati con decreto del Presidente della Repubblica, e sono punite con le sanzioni in essi stabilite.*”

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

raddoppiare la media delle presenze nel carcere di Peschiera. Poi scendono in campo i sergenti e i marescialli dell'Aeronautica.”³.

Il “regolamento Andreotti” era criticato e attaccato perché ritenuto, dal movimento dei militari democratici, illegittimo e anticostituzionale da molti punti di vista. Ad esempio il motivo dell’illegittimità era dato dalla violazione dell’art. 1 della Legge 31.1.1926, n. 100⁴, che attribuisce al potere esecutivo la facoltà di emanare norme giuridiche e il regolamento, che rientrava sicuramente tra quelle norme, non era passato attraverso la necessaria delibera del Consiglio dei Ministri, né era stato vagliato dal Consiglio di Stato, come è dimostrabile dalla semplice lettura del preambolo al regolamento stesso⁵. Inoltre il regolamento veniva considerato “inefficace” poiché non era mai stato inserito nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti e non era stato mai pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, in violazione del dettato del Regio Decreto 24.9.1931, n. 1256 “*Approvazione del Testo Unico delle Disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regi decreti*” (in G. U. n. 250 del 29.10.1931); infine veniva evidenziata l’incostituzionalità nelle norme⁶ che garantivano alle autorità militari di tenere in cella di punizione, per settimane e mesi, i militari, senza alcuna garanzia di difesa o reclamo, in palese contrasto con l’art. 13 della Costituzione⁷.

Notevoli erano anche le limitazioni alle libertà civili, spesso espresse in termini talmente generici da permettere facili prevaricazioni da parte dei comandanti: è il caso dell’art. 46, che proibiva la partecipazione “*ad associazioni i cui fini o la cui*

³ Cesare Medail, *Sotto le stellette*, Struzzi Einaudi, Torino, 1977; pag. 23

⁴ Legge 31.1.1926, n. 100 (G.U. n. 25 del 1.2.1926): *SULLA FACOLTÀ DEL POTERE ESECUTIVO DI EMANARE NORME GIURIDICHE*, art. 1 “*Sono emanate con Reale Decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessarie per disciplinare: 1/A l’esecuzione delle leggi; 2/A l’uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo; 3/A l’organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni dello Stato, l’ordinamento del personale ad esse addetto, ecc.*”

⁵ D.P.R. 31.10.1964 *Regolamento di disciplina militare*, Preambolo, “*Il Presidente della Repubblica, VISTO l’art. 38 del Codice Penale Militare di Pace; SENTITO il Consiglio Superiore delle Forze Armate; SULLA PROPOSTA del Ministro per la Difesa; DECRETA ...*”

⁶ *Regolamento di Disciplina Militare*, Min. Difesa-Centro C.F.T. Aeronautica, 1967; pag 88 e seg.

⁷ Art. 13 Cost. “*La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l’autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all’autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.*”

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

*attività non siano compatibili con gli obblighi del giuramento prestato, o possano costituire ostacolo alla rigorosa osservanza della disciplina*⁸, in evidente contrasto con la libertà di associazione sancita dall'art.18 della Costituzione; oppure la norma dell'art. 47, che proibiva ai militari la partecipazione alla vita politica, con la sola eccezione del caso in cui il militare fosse stato candidato.

Pesanti limitazioni erano poste pure alla libertà di pensiero e alla pubblica manifestazione di esso, ancora una volta antepoendo al dettato costituzionale dell'art. 21⁹, quello regolamentare. Particolarmente invisa era l'invadenza nella vita privata dei militari, chiaramente espressa dalla norma dell'art. 49 che, al terzo comma, recitava: *“Gli ufficiali e i sottufficiali in servizio permanente devono porre particolare cura nella scelta della sposa, tenendo presente l'ambiente del quale la sposa stessa verrà a far parte”*.

Allo stesso modo influenzavano pesantemente la sfera privata del militare, le norme sulla libera uscita, le licenze, i permessi o comunque relative alla permanenza fuori dagli apprestamenti militari o dalle imbarcazioni¹⁰.

2. Il Movimento dei Sottufficiali Democratici.

La riforma del regolamento di disciplina e il riconoscimento dei “diritti di cittadinanza”, cioè quei diritti garantiti dalla Costituzione repubblicana a tutti i cittadini italiani, erano le motivazioni principali del “movimento” che si stava formando nelle caserme italiane, in particolare in quelle dell'Aeronautica. Accanto a queste rivendicazioni ve ne erano anche, come ovvio, alcune di carattere economico.

Ma quali erano le origini di queste rivendicazioni? Da dove proveniva la richiesta di cambiamento che, in maniera sempre più forte cominciava a levarsi tra le fila dei soldati italiani? E perché queste richieste erano più forti nell'Aeronautica che nelle altre Forze armate?

Le prime esigenze di una sindacalizzazione del personale militare, si manifestarono, in Italia come nel resto d'Europa, all'inizio degli anni '50.

⁸ *Regolamento di Disciplina Militare*, ib. pag. 55

⁹ Art. 21 Cost. *“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.”*

¹⁰ Erano gli articoli da 57 a 60 del Titolo III, Capo III: Libera uscita, permessi, licenza.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

“Nacquero così le prime associazioni professionali di categoria dei militari in congedo, con l’obiettivo precipuo di tutelare gli interessi del personale. Gli stessi, nel 1969, si unirono dando origine all’ANAM (Associazione Nazionale Autonoma Militari)”¹¹. Da questa associazione, che aveva nel “Giornale dei Militari” diretto da Giorgio Castellano, il suo organo di stampa, nacque, nel dicembre 1972, il SINAM (Sindacato Nazionale Autonomo dei Militari); nell’ottobre 1974 il SINAM aderisce all’UNSA (Unione dei Sindacati Autonomi), organizzazione vicina alla destra democristiana e sostenuta anche da parlamentari socialdemocratici che si “affezionano” particolarmente al SINAM¹².

Questa vicinanza ad ambienti considerati conservatori se non addirittura reazionari, che permetteva al SINAM di avere molta visibilità e poche difficoltà da parte delle gerarchie militari e dagli organi giudiziari, fu molto contrastata dal movimento che stava nascendo nelle caserme e che non si riconosceva nelle posizioni, nelle affermazioni e nelle protezioni di cui godevano il SINAM e i suoi dirigenti.

Le prime rivendicazioni di carattere politico e sociale nelle Forze armate, cominciano, tra i soldati di leva. “Nella primavera del 1970 presso il CAR (Centro Addestramento Reclute) di Casale 800 reclute manifestarono contro le penose condizioni igienico-sanitarie della caserma e il duro regime di vita loro imposti.”¹³ Queste proteste, e quelle dei mesi successivi, trovano spazio tra i movimenti e i partiti della sinistra extraparlamentare e, nello stesso anno, al congresso nazionale tenuto a Torino, Lotta Continua lancia l’organizzazione del movimento dei “Proletari in divisa”. Il movimento di protesta dei soldati si diffonde in tutta Italia con punti di forza in Friuli e nelle grandi città.

La reazione delle gerarchie militari, in parte sorprese da quanto stava avvenendo nelle caserme, fu di tipo repressivo; ricorrendo a provvedimenti amministrativi come i trasferimenti punitivi e le punizioni disciplinari, lasciate dal regolamento alla assoluta discrezionalità dei comandanti, si cercava di colpire gli elementi più in vista e più capaci di aggregare le proteste. A favore delle gerarchie sembrava poi giocare

¹¹ Morena Soru, *La Rappresentanza Militare, Tesi breve di Laurea*, Università degli Studi Cagliari, Facoltà di Giurisprudenza, 2006; pag. 19

¹² AA.VV., *Dossier Forze armate*, Casa Editrice Roberto Napoleone, ROMA, 1975; pag 40 e seg.

¹³ A. De Marchi, G. Rochat, *La battaglia per la democratizzazione delle forze armate italiane*, in “I diritti del soldato”, Giangiaco Feltrinelli editore, Milano, 1978; pag.20

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

anche il rapido avvicendamento dei contingenti che impedisce di rafforzare le conquiste ottenute dal movimento.

La novità nella protesta dei “proletari in divisa”, destinata anche ad abbattere il muro di separazione tra caserme e società civile, fu certamente *“la denuncia del ruolo repressivo dell’apparato militare nella politica interna, la preparazione di un intervento armato e le minacce di golpe”*¹⁴. Nello stesso tempo crebbe anche l’attenzione delle forze politiche verso le Forze armate, anche se il movimento dei militari incontrò sempre forti resistenze a un concreto riconoscimento e sostegno da parte del più importante partito della sinistra italiana, il Partito Comunista (e questa “avversione”, come vedremo in seguito, è rimasta impressa nelle radici dei partiti succeduti al P.C.I.)

Nel 1975 il movimento dei militari ricevette un’altra spinta verso l’accentuazione delle lotte e delle proteste: scesero in piazza i sottufficiali, in particolar modo i sergenti ed i marescialli dell’Aeronautica. Questi erano circa un terzo di tutti i sottufficiali delle Forze armate, ma avevano una formazione culturale molto diversa dagli altri. L’Aeronautica era la componente più moderna delle nostre forze armate; l’alto livello tecnologico dei sistemi d’arma utilizzati imponeva una selezione ed una formazione del personale molto più attenta alle capacità ed alle conoscenze culturali dei giovani da arruolare, ciò fece sì che le contraddizioni tra capacità professionali d’avanguardia, pagate molto meglio nel mondo del lavoro “civile”, e uno status sociale che non riconosceva questa professionalità, esplodessero in Aeronautica prima che nel resto delle forze armate italiane.

La prima manifestazione venne organizzata in concomitanza delle celebrazioni per il trentennale della Liberazione, il 25 aprile 1975: *“la partecipazione di soldati in divisa, col volto coperto da un fazzoletto alle manifestazioni del 25 aprile suscita grande scalpore e sembra rilanciare le lotte nelle caserme”*¹⁵. Il culmine di queste manifestazioni si raggiunge nel successivo mese di giugno. Giovedì 26 giugno, a Roma *“circa trecento sottufficiali dell’Aeronautica si radunano Piazza Venezia, essi chiedono tutta una serie di rivendicazioni”*¹⁶ a carattere economico e normativo. E’

¹⁴ A. De Marchi, G. Rochat, ib.; pag.22

¹⁵ A. De Marchi, G. Rochat, ib.; pag.23

¹⁶ Sono indicate in un volantino che viene distribuito nella piazza, nel quale viene chiesto: “1) Chiarire e modificare il metodo di avanzamento nel grado unificandolo a quello delle altre forze armate; 2) Indennità operativa, di controllo, di volo, ecc., tutte allo stesso valore e a tutti intera

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

*una delle poche manifestazioni [...] che i sottufficiali dell'aeronautica hanno tenuto in questi mesi. Questa volta però entrano in scena [...] i carabinieri*¹⁷.

Un giovane sergente, Giuseppe Sotgiu, apostrofa le persone in borghese che fotografavano e riprendevano la manifestazione, quando scopre di avere di fronte dei carabinieri è troppo tardi: viene arrestato e finisce in galera con l'accusa di insubordinazione. Ma l'episodio accresce la tensione e nei giorni e mesi successivi una grande mobilitazione avrà luogo in tutte le basi dell'Aeronautica: a Treviso, a Cameri, a Milano, a Pordenone, a Rivolto, a Grosseto, a Pisa, a Roma, l'arresto di Sotgiu diventa così *“la scintilla che fa divampare l'incendio”*¹⁸.

Il giorno 8 luglio il sergente Sotgiu viene condannato, dal tribunale militare di Roma, a due anni di reclusione con la sospensione della pena per cinque anni, i difensori presentano appello e il giorno successivo il Corriere della Sera titola *“La condanna di Sotgiu acuisce il malcontento dei sottufficiali”*.

Non sarà l'unico caso di sottufficiale denunciato alla magistratura militare e sottoposto a giudizio, altri ne seguiranno, ma il movimento resterà saldo e compatto, opponendosi ancora fermamente alla proposta di riforma del regolamento di disciplina nota come *“Bozza Forlani”*, dal nome del ministro della Difesa pro-tempore, Arnaldo Forlani. Il 17 settembre 1975 l'assemblea nazionale del Coordinamento Sottufficiali Democratici Aeronautica Militare (CSDAM), vota un documento nel quale si chiede: *“la revisione della bozza Forlani con la eliminazione di tutte le norme in contrasto con i diritti civili e politici dei cittadini; l'approvazione da parte del Parlamento e non con un decreto presidenziale, del nuovo regolamento di disciplina; un rapporto stabile tra le commissioni difesa del*

perché fanno il loro servizio; 3) Mense e indennità di mensa in tutti i posti AM e tutte con lo stesso regolamento; 4) In caso di malattia del militare adeguare le spettanze economiche come per i lavoratori di altri enti; 5) Turni di servizio come per le ditte private e non come, p. es., per il personale appartenente all'ITAV operante in tutti gli aeroporti civili e militari o in qualsiasi teleposto che non conosce giorni festivi e dove non c'è nessuna differenza tra il giorno e la notte, ricevendo in compenso una tazzina di caffè; 6) divise e combinazioni da lavoro uniformi dall'aviere di leva al pilota, dove quello che cambia deve essere solo il grado; 7) più rispetto per gli avieri di leva che vengono a servire la patria e non la tavola dei Sott/li e Ufficiali (le mense SELF SERVICE eliminerebbero questo problema). N.B. se il Ministero dell'Aeronautica non può tutto questo per colpa del bilancio allora cerchi la vendita di molti servizi a ditte private che paga con centinaia di milioni, es.: a) controlli radio misure passati alla soc. ATI che Pratica di Mare svolgeva benissimo anche con aeromobili della guerra di Corea; b) manutenzione di apparecchiature a varie ditte come MARCONI SELENIA Ciset che il personale specializzato AM ha sempre tenuto e che gli costava così poco”.

¹⁷ Cesare Medail, *op. cit.*; pag. 25

¹⁸ Cesare Medail, *op. cit.*; pag. 27

Relatore: Prof. Federico SEPE

di: Giovanni

PALANTRA

SOG 41980

parlamento e i delegati eletti nelle assemblee dei sottufficiali”¹⁹. Poi, dopo una lunga serie di manifestazioni e di astensioni dalle mense, seguite da denunce e da centinaia di autodenunce, strumento usato dai sottufficiali per esprimere la solidarietà a quanti venivano direttamente colpiti dai tentativi di normalizzazione portati avanti dagli Stati Maggiori, il 27 marzo 1976, tremila militari in divisa, in maggior parte sottufficiali dell’Aeronautica, manifestano per le strade di Milano. La manifestazione riceve il sostegno di CISL, UIL, del PSI, dei radicali, e dei gruppi della sinistra extraparlamentare; CGIL e PCI rifiutano il loro appoggio. “Il Partito Comunista definisce con molta fermezza la sua posizione, giudicando pericolosa e avventurista la marcia attraverso Milano. Un gesto, scriverà “l’Unità” che isola i sottufficiali”²⁰.

Intanto, in contrapposizione al CSDAM, nasce all’interno delle basi aeronautiche della Sardegna, il Movimento Autonomo Sottufficiali Aeronautica (M.A.S.A.). Estremamente critico con i governi succedutisi in quegli anni, questo gruppo di sottufficiali accusa il Coordinamento di essere oggetto della sovversione comunista. Il MASA elabora una propria piattaforma programmatica che ricalca, in parte, quella già espressa dal CSDAM. Le richieste del MASA, movimento vicino alla destra parlamentare, verranno pubblicate sul quotidiano cagliaritano “*Tuttoquotidiano*” del 6.10.1975²¹. Il MASA non riuscirà ad aggregare intorno alle sue proposte i sottufficiali dell’Aeronautica e resterà un fenomeno limitato alla Sardegna.

¹⁹ A. De Marchi, G. Rochat, ib.; pag. 31

²⁰ A. De Marchi, G. Rochat, ib.; pag. 32

²¹ Questa la piattaforma del MASA: “1) diritto di rappresentanza a livello ministeriale, dando magari valore giuridico ai presidenti dei sottufficiali delle basi; 2) pensionabilità totale dell’indennità operativa e di volo; 3) immediato passaggio dei sergenti in servizio permanente, come nelle altre amministrazioni; 4) agganciamento della carriera dei sottufficiali dell’AM a quella dei colleghi delle altre FF.AA.; 5) dare la possibilità concreta ai sottufficiali di conseguire la qualifica di ufficiale sino al grado di capitano; 6) indennità militare aggiornata, con decorrenza 1.1.73 (data in cui è stata illegittimamente soppressa); 7) far ricoprire la categoria di concetto, tuttora vacante nell’Amministrazione militare, ai marescialli; 8) corresponsione della tredicesima con l’inclusione delle indennità; 9) regolamento di disciplina in cui non venga vietato ai militari il diritto di esplicare attività politica “con partiti non in contrasto con le alleanze militari internazionali del momento”; 10) inserimento del codice penale militare nella riforma del codice Rocco; 11) estensione ai militari in malattia del trattamento economico previsto per i civili equiparati; 12) nuova regolamentazione della liquidazione da versare ai familiari in caso di incidenti; 13) pagamento dell’indennità notturna e festiva; 14) pagamento dell’indennità di volo a tutto il personale; 15) revisione delle norme sull’età di collocamento a riposo; 16) applicazione a tutti i sottufficiali della legge 10.12.73, n. 804; 17) per il collocamento a riposo, trattamento identico per i sottufficiali e i generali; 18) aggiornamento delle pensioni; 19) estensione e rivalutazione dell’indennità di specializzazione; 20) indennità uguali per tutti i gradi.” In “Il male oscuro delle Forze Armate”, opuscolo edito dal MASA nel mese di dicembre 1975

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Le diverse posizioni della sinistra italiana incideranno anche sulla capacità di coesione del movimento dei sottufficiali democratici, ma il primo colpo alla compattezza nata dalle lotte comuni, arriverà proprio dalla proposta di legge Lattanzio – succeduto a Forlani a capo del ministero della Difesa – che sarà poi conosciuta come “legge dei principi”. Presentata nel settembre 1976, rappresentava una prima vittoria del movimento in quanto riconosceva la richiesta dei sottufficiali democratici di fissare con una legge i principi ispiratori del nuovo regolamento di disciplina. La proposta Lattanzio diventerà il punto di confronto e scontro sia all’interno del movimento che al suo esterno, fino a favorire la divisione tra contrari e favorevoli al nuovo istituto di rappresentanza. Tale divisione porterà il movimento alla sua conclusione e, per certi versi, è ancora evidente nelle differenze che esistono tra quanti chiedono, oggi, una riforma in senso sindacale e quanti, invece, vorrebbero ancora uno strumento tutto interno all’organizzazione militare.

3. La “Legge dei principi”: legge 11 luglio 1978, n. 382

Il 21 luglio 1978, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, le “Norme di principio sulla disciplina militare” diventavano legge dello stato, la legge 11 luglio 1978, n. 382. Per il mondo delle Forze Armate era sicuramente una piccola rivoluzione; fino ad allora la forma con cui si regolava la disciplina militare era quella del regolamento emanato con decreto ministeriale, senza intervento del legislatore e, naturalmente, senza la partecipazione alla stesura dei diretti interessati: il personale militare. Con la legge 382 questa tradizione si cancellava. Il legislatore naturale, il Parlamento, interveniva direttamente nella composizione dei principi ordinatori della vita militare e, in questo modo, veniva finalmente attuata la norma del terzo comma dell’articolo 52 della Costituzione: “*L’ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica*”.

Ma l’effetto più dirompente che scaturì dall’emanazione della legge fu la crisi del movimento dei sottufficiali. La legge non dava alle rappresentanze i poteri che venivano chiesti e ciò portò le componenti del CSDAM ad avere aspri contrasti sulle valutazioni da dare. Erano contrari a questa scelta i coordinamenti romano e sardo, mentre avevano una posizione più meditata i coordinamenti del nord Italia. Alla fine,

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

il CSDAM scelse di accettare la sfida per una lotta che, partendo dai contenuti della legge dei principi, riuscisse a gestirla nel migliore dei modi.

Diversa, ovviamente, la posizione delle gerarchie militari, per le quali quello che stava accadendo era “*il delirio della contestazione*”²², mentre la legge sui principi era stata “... *concepita ab inizio dai promotori e dalle forze fiancheggiatrici con la solita impudenza ed una sostanziale malafede*”²³.

Come detto, il primo e più importante cambiamento apportato dalla legge sui principi, era quello relativo alla forma con cui si regolava la disciplina militare: per la prima volta, attraverso il procedimento legislativo, il Parlamento si interessava all’argomento e l’opinione pubblica, attraverso il dibattito parlamentare, poteva svolgere la sua azione di controllo.

Il primo nodo da sciogliere riguardò l’interpretazione dell’articolo 52 della Costituzione. Per le sinistre l’articolo, conteneva una precisa riserva di legge a proposito delle modalità e dei limiti in cui il servizio militare va compiuto. “*In sostanza la materia oggetto del regolamento di disciplina, riguardando in gran parte l’esercizio di diritto fondamentali, non poteva essere oggetto di un provvedimento amministrativo, quale è appunto il decreto ministeriale, bensì doveva essere contemplata in una legge della repubblica*”²⁴. Di contro si sosteneva, invece, che tale riserva, benché esistente nella Costituzione, riguardasse soltanto la normazione della chiamata alle armi, modalità e durata del servizio militare, ma sicuramente non riguardava la disciplina.

Dal punto di vista dottrinario la questione su quanto fosse subordinato l’ordinamento militare a quello generale dello Stato, era stata già sollevata da illustri studiosi fin dalle origini della Repubblica. Il Bachelet, ad esempio, nel suo “*Disciplina militare e ordinamento statale (Milano, 1962)*”, ribadisce in più occasioni la necessità di un ordinamento militare subordinato agli interessi ed alle istituzioni della comunità nazionale²⁵; ed anche il Carbonaro, in “*Le responsabilità militari nell’ordinamento costituzionale italiano (Firenze, 1957)*” affermava che la

²² Mario De Paolis, *Obiettivo mancato, vita militare sotto la Prima Repubblica*, VEANT – Roma, ottobre 2001, pag. 88

²³ Mario De Paolis, *op. cit.*, pag. 102

²⁴ A. Bevere, R. Canosa, A. Galasso, *Commento al testo della legge sui principi*, in “I diritti del soldato”, Giangiaco Feltrinelli editore, Milano, 1978; pag.43

²⁵ Citato in Federico Sepe, *Diritto Pubblico militare*, CGS – AM, Firenze, 2001

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

fondamentale importanza delle esigenze per le quali esse esistono, “*non può tuttavia valere, di per sé, ad attribuire natura di organo costituzionale alle forze armate, cioè all’organizzazione tecnico – giuridica in cui si esprime il consorzio militare: le funzioni delle forze armate, infatti, sono pur sempre funzioni esecutive*”²⁶.

In definitiva la scelta di considerare il regolamento di disciplina militare alla stregua di un qualsiasi atto normativo del nostro ordinamento apparve la più ovvia, anche alla luce del dettato complessivo della Costituzione repubblicana. Infatti la riserva di legge costituzionale in materia di ordinamento militare non si evince dal solo articolo 52, ma va vista nel complesso della nostra Carta fondamentale: non vanno infatti dimenticati gli articoli 23 “*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*”, e come tale poteva essere considerata quella del cittadino che prestava il servizio di leva; e non possono essere esclusi da questa disamina il complesso degli articoli che enunciano i diritti fondamentali ed intangibili del cittadino, come quelli a proposito della libertà di associazione (art. 18), della libertà religiosa (art. 19) e della libertà di manifestazione e formazione del pensiero e delle idee (art. 21), oppure diritti che possono essere limitati solo mediante atti legislativi o provvedimenti dell’ autorità giudiziaria, e ci si riferisce all’ inviolabilità della libertà personale (art. 13) e del domicilio (art. 14), alla libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15), alla libertà di movimento (art. 16) ed alla libertà di riunione (art. 17).

Era evidente che, per il cittadino militare, l’ esercizio di questi diritti poteva venir limitato proprio dal regolamento di disciplina, ed era altrettanto evidente che tale regolamento non poteva non corrispondere a quella riserva di legge chiaramente espressa nella Costituzione.

Anche dal punto di vista tecnico le differenze tra un regolamento di diretta emanazione ministeriale ed uno derivante da una legge sono rilevanti: infatti se il dettato legislativo è contrario alle norme costituzionali, è sempre possibile ricorrere al giudizio della Corte Costituzionale che può invalidarle; invece una norma regolamentare, anche se incostituzionale, non può essere oggetto di controllo costituzionale, se non impugnando davanti al tribunale amministrativo,

²⁶ In Federico Sepe, *op. cit.*, pag. 18

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

successivamente, il provvedimento emanato in base alla norma illegittima. Ciò porterà all'annullamento del provvedimento, ma non alla cancellazione della norma.

Alla fine, dall'esito del dibattito in commissione, scaturì la scelta di presentare un progetto di legge sui principi regolanti la disciplina, e successivamente un regolamento esecutivo con atto governativo. Era una scelta che contrastava con la richiesta di stabilire per legge il vero e proprio regolamento e che tendeva a creare, con il regolamento amministrativo, uno strumento più agile e idoneo a disciplinare questa materia. Giusta appare anche la considerazione che *“quanto più si estende la sfera legislativa e si restringe quella regolamentare in una determinata materia, tanto più si lasciano aperti dei varchi che vengono riempiti di necessità dai semplici ordini dell'autorità. Assai meno controllabili che non i regolamenti”*²⁷.

²⁷ A. Bevere, R. Canosa, A. Galasso, *ib.*; pag.45

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Capitolo 2. – Trenta anni di Rappresentanza Militare

SOMMARIO: 1. Le novità della legge sui principi; 2. Problemi e contrasti della Rappresentanza Militare; 3. La necessità di una riforma; 4. Le modifiche per decreto

1. Le novità della “legge sui principi”

La legge 11 luglio 1978, n. 382, pur con i suoi numerosi limiti frutto dei compromessi parlamentari, può essere considerata rivoluzionaria. I principi che immetteva in un ordinamento abituato ad essere statico e resistente ai cambiamenti di ordine giuridico - sociale, erano certamente notevoli, anche se non corrispondevano alle richieste dei militari del CSDAM. In ogni caso, con questa legge, seppur con qualche limite, si estendevano finalmente ai cittadini con le stellette i diritti civili e politici presenti nella Costituzione repubblicana e, fino ad allora, tenuti fuori dal mondo militare. E già la mera accettazione del concetto di “diritto” era in se un cambiamento epocale per le Forze Armate, basta leggere come veniva considerata la possibilità dell’esercizio di un diritto in una sentenza del Tribunale Supremo Militare “[...] *Di proposito il codice penale militare di pace non contempla l’esercizio di un diritto, perché in materia militare non esiste l’esercizio di un vero e proprio diritto, ma piuttosto l’esercizio di facoltà che si risolvono in definitiva nell’adempimento di un dovere.*”²⁸

Dunque, l’undici luglio del 1978 la legge veniva approvata, in ultima lettura, alla Camera. Il semplice atto di emanare una legge da cui dovesse discendere il futuro regolamento di disciplina, dimostrava come la Costituzione diventasse un riferimento anche per i militari, e ciò accadeva a trentadue anni dalla sua entrata in vigore. Altre erano le novità presenti della normativa.

Finalmente venivano estesi ai militari tutti i diritti di libertà, civili e politici spettanti ai singoli cittadini. Questo rompeva in maniera netta con una tradizione che permetteva all’ordinamento militare di avere una sua potestà speciale, derogante al generale sistema dei rapporti stato-cittadino, dando adito all’istituzione di limitare

²⁸ Sentenza T.S.M. 10.02.53 r. Camporese in “Archivio Penale”, 1954, II p. 134, citata in A. Bevere, R. Canosa, A. Galasso, *ib.*; pag 109

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

quei diritti costituzionale ai suoi appartenenti. Tale concetto veniva comunque superato solo in parte, perché il legislatore aggiungeva che per poter garantire l'adempimento dei fini istituzionali delle forze armate, taluni diritti potevano essere in qualche modo limitati purché si restasse “*nell'ambito dei principi costituzionali*”, quindi i limiti sarebbero dovuti essere posti per legge, è il caso dell'iscrizione ai partiti politici o della creazione di associazioni a carattere sindacale.

Cambiava il concetto di obbedienza, che da pronta, rispettosa e leale diveniva responsabile, consapevole e partecipata. Veniva garantita la pari dignità fra tutti i militari e si statuiva che l'ordine doveva attenersi solo alla disciplina, riguardare il servizio e non eccedere i compiti di istituto; veniva perciò esclusa la cieca obbedienza e l'esecuzione di ordini che potessero essere manifestamente reato.

Per la prima volta si stabiliva che il regolamento di disciplina si applicasse solo ai militari in servizio effettivo, escludendo, quindi, i militari in congedo. In precedenza, nel regolamento Andreotti gli articoli dal 63 al 68 erano dedicati all'applicazione del regolamento a queste figure, mentre la bozza Forlani vi dedicava ben due titoli (VII e VIII). Inoltre l'uso dell'uniforme veniva escluso fuori dai luoghi militari, in licenza e permesso e durante la libera uscita; in questo modo veniva meno anche una delle condizioni di applicabilità del regolamento.

Tutti i militari potevano liberamente pubblicare loro scritti o esprimere il proprio pensiero, salvo che non si trattasse di argomenti militari o riservati, per i quali occorreva ottenere l'autorizzazione; i militari erano poi esplicitamente autorizzati a leggere, conservare e utilizzare qualsiasi tipo di pubblicazione. Inoltre lo Stato si faceva carico dell'elevazione culturale, della formazione della coscienza civica e della preparazione professionale dei militari.

L'altra importante novità era l'istituzione della rappresentanza dei militari (art. 18), organismo interno alle forze armate, che introduceva in un ambiente caratterizzato dalla potestà gerarchica, il concetto di voto democratico e rappresentatività degli interessi collettivi. Alla rappresentanza venivano assegnate precise competenze (art. 19), la legge vietava espressamente gli atti diretti comunque a condizionare o limitare l'esercizio del mandato di rappresentante (art. 20).

Non veniva vietata l'iscrizione ai partiti politici, materia che nella Costituzione ha una riserva di legge che avrebbe consentito porre tale divieto. Vennero però posti dei

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

pesanti limiti all'azione politica dei militari: divieto di fare propaganda politica, di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche. *“In tal modo si viene a delimitare il diritto politico del militare a concorrere a determinare la politica nazionale ben al di là del limite consentito dalla Costituzione del divieto di iscrizione a partiti politici”*²⁹. Il regolamento Andreotti (art. 46) vietava la partecipazione ad associazioni i cui fini non erano compatibili con gli obblighi del giuramento, che erano di tipo segreto o che erano paramilitari, ma non c'era alcuna indicazione contro le associazioni sindacali

Nello stesso solco si muoveva il divieto di svolgere riunioni tra militari, sia quando sono espressamente qualificati come tali che quando indossavano la divisa, anche al di fuori delle caserme e del servizio; venivano poi vietate lo sciopero e la costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale ovvero l'adesione ad altre associazioni sindacali (art. 8).

Era infine vietata la schedatura ai fini di discriminazione politica, mentre era affermata la libertà religiosa.

Nulla cambiava rispetto alla potestà sanzionatoria dell'autorità militare, rimanendo perciò aperto il problema fondamentale della legittimità costituzionale di un così pesante potere, conferito ad un'autorità amministrativa nei confronti di pubblici dipendenti.

2. Problemi e contrasti della Rappresentanza Militare

La presentazione della proposta di legge Lattanzio, cioè della risposta della politica alle richieste dei militari che ormai manifestavano apertamente il loro rifiuto della bozza Forlani, si dimostrò essere la mossa giusta per scompigliare l'unità del CSDAM. Il Coordinamento, già diviso a proposito delle modalità di protesta e ormai minato dall'interno anche dall'influenza che aveva su una parte importante del movimento il maggior partito della sinistra italiana, peraltro contrario a qualsiasi ipotesi di sindacalizzazione, si divise ulteriormente quando dovette decidere se rifiutare anche questa nuova proposta oppure accettarla per contribuire poi alla sua modifica.

²⁹ A. Bevere, R. Canosa, A. Galasso, *ib.*; pag.64

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Alla fine la legge venne approvata e, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 203 del 21 luglio 1978, entrò in vigore, seguita quindici mesi dopo dal previsto Regolamento di Attuazione, il D.P.R. 4.11.1979, n. 691 (l'ultimo comma dell'articolo 20 della legge prevedeva l'emanazione del regolamento entro 120 giorni).

Le prime elezioni degli organismi di rappresentanza si tennero tra i mesi di marzo e maggio 1980, quando tutti gli Enti della Difesa furono impegnati *“in una delle più grandi manifestazioni di democrazia e di libera espressione del proprio pensiero quale mai si era manifestata nelle nostre Forze Armate³⁰”*. Il primo Consiglio Centrale della Rappresentanza Militare si insediò il 16 luglio 1980.

I numerosi dubbi e le molte perplessità che accompagnarono le novità della nuova legge, sono chiaramente identificabili proprio nelle parole che l'allora Ministro della difesa, On. Lelio Lagorio, espresse in occasione dell'insediamento del COCER il 16 luglio 1980: *“Il sistema delle rappresentanza Militari costituisce infatti una grande novità nella vita delle nostre Forze Armate, una novità con una grande capacità e potenzialità di ulteriori novità. Non potevano dunque mancare – nella fase delle discussioni preparatorie e di elaborazione legislativa – dubbi, incertezze, resistenze e, nello stesso tempo, ambizioni più grandi e proposte di dilatazione di compiti. [...] Guai a sciupare questa grande occasione! Guai a lasciarla ingrigire in una esistenza stentata, senza anima, senza fantasia, in una routine soverchiata dal timore o dal burocratismo! E, allo stesso modo, attenzione a non pretendere che quest'albero, alla sua prima fioritura e alla sua prima estate, produca frutti che la sua costituzione non prevede! [...] Da parte del Ministro [...] non sarà lasciato nulla di intentato perché non prevalgano mai, a nessun livello, le interpretazioni riduttive o restrittive della legge e dello spirito della legge istitutiva. Da parte di tutti quel che si richiede, per l'affermazione della Rappresentanza, è che non ci siano inutili strappi interpretativi che potrebbero lacerare il tessuto complessivo del nuovo istituto, e, ferendolo, dividerlo e perciò fermarlo, mentre abbiamo bisogno di una continua, ordinata e chiara marcia in avanti di tutto intero il corpo delle Rappresentanza”³¹.*

³⁰ Lelio Lagorio, *Le Rappresentanza Militari dieci mesi dopo*, Relazione alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati – Roma, 16 dicembre 1980, pag. 7

³¹ Discorso del ministro Lagorio all'insediamento del COCER, 16 luglio 1980

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Gli stessi concetti saranno ripetuti nella relazione alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati tenuta il 16 dicembre 1980: *“La linea di fondo dell’azione del Ministero, costantemente ripetuta, si può riassumere nell’impegno preso di fare delle Rappresentanze militari un fatto vivo e di evitare con ogni necessaria iniziativa sollecitatoria che i nostri istituti ingriscano in una esistenza meramente burocratica e di routine.³² [...] Le resistenze alla legge e lo straripamento rispetto alla legge sono due pericoli che dobbiamo egualmente evitare se vogliamo dare forza e consenso ai nuovi istituti. Se [...] c’è qualcosa che non va, dobbiamo essere pronti (e lo siamo) a correggere le norme. Una giusta pressione per la riforma della legislazione è dunque pienamente legittima e utile [...] nelle forme che la legge stessa fornisce”³³.*

Si era nel mese di dicembre 1980, le Rappresentanze erano insediate da meno di un anno, la contraddizione che impedirà un pieno dispiegamento delle capacità dell’organismo era già sul tappeto, ben chiara: lo scontro tra chi voleva di più e chi voleva concedere niente oppure, al massimo, lo stretto indispensabile, uno scontro esterno, tra i Consigli e i vertici militari, ma anche interno agli organismi di rappresentanza che si sviluppava tra quelli che volevano *“lo straripamento rispetto alla legge”*, quelli che volevano che la legge si applicasse pienamente, e quindi cercavano di sfruttare gli spazi di manovra disponibili, e quelli che non erano interessati a far funzionare le rappresentanze.

3. La necessità di una “riforma”

Apparve comunque evidente, da subito, che il sistema così come era stato concepito, avrebbe avuto molte difficoltà a funzionare pienamente. Le stesse parole di Lagorio e i suoi stessi dubbi altro non erano che la dimostrazione della cognizione delle difficoltà che le rappresentanze avrebbero incontrato sul loro cammino.

In realtà la nascita dei Consigli era stata avversata da molti ed era stata il frutto di molti compromessi³⁴ che interessarono sia la politica che la gerarchia militare. Cosa

³² Lelio Lagorio, , *Le Rappresentanze Militari dieci mesi dopo*, cit. pag. 3

³³ Lelio Lagorio, , *ibidem*, pag. 10

³⁴ Luigi Poli (Capo Stato Maggiore E.I. dal 1985 al 1987, poi senatore per la Democrazia Cristiana nella X legislatura) *“la legge numero 382 del 1978 apparì il risultato di una mediazione tra istanze progressiste e concezioni più tradizionaliste; come tutte le soluzioni di compromesso, però, tale*

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

pensassero, nella maggior parte dei casi, i generali quando cominciarono le prese di coscienza dei militari di leva e dei sottufficiali, può essere riassunto dalle parole del Gen. S.A. Mario De Paolis, all'epoca delle prime manifestazioni vice direttore e direttore alla Direzione Generale del Personale dell'Aeronautica, negli anni successivi Comandante della II Regione Aerea di Roma:

*“Fu del 1975, [...] la prima eclatante dimostrazione ufficiale dell'ormai incontenibile reazione che aveva indotto molti nostri sottufficiali [...] a sfilare in Piazza Venezia. Questo reputo sia stato il primo atto di palese, consistente e pubblica protesta contro l'Istituzione aeronautica; una dimostrazione ragguardevole che ci collocò buoni primi sul nastro di partenza di quello che sarebbe divenuto in qualche anno un movimento generale esteso su scala nazionale e in campo interforze, ben organizzato e sostenuto o quanto meno per nulla ostacolato da compiacenti forze politico-sindacali e che si sarebbe ben presto rivelato come un tentativo pseudo rivoluzionario tendente a sovvertire l'ordinamento e quindi la funzionalità e la fisionomia istituzionale delle Forze Armate”.*³⁵

L'opinione dei vertici militari su quanto stava succedendo non mutò di molto nemmeno quando la legge dei principi venne approvata. La loro visione della rappresentanza e del suo funzionamento era sempre minimalista e, passato il ministero Lagorio, essi riuscirono facilmente in quella “*resistenza alla legge*” che il ministro socialista aveva paventato potesse essere, insieme allo “*straripamento dalla legge*”, uno dei due rischi capaci di minare la funzionalità del sistema rappresentativo.

A riprova di ciò valgano le parole espresse dal ministro Spadolini nel 1985 nella risposta ad un documento del COCER Interforze a proposito del ruolo della Rappresentanza Militare:

“[...] il ruolo della R.M. è legato alla funzione propositiva e consultiva da svolgersi all'interno dell'A.D., [...]. Non può accettarsi di conseguenza che:

normativa si dimostrò fin dall'origine, in alcuni suoi aspetti, non del tutto limpida e trasparente”. Atti Commissione Difesa del Senato, seduta del 20 dicembre 1987

³⁵ Mario De Paolis, Obiettivo mancato. “*Vita militare sotto la prima Repubblica*”, ottobre 2001, VEANT (Roma), pagg. 88-89.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

- *il personale sia rappresentato unicamente dagli organi di R.M.. Ricordo ancora una volta che è dovere specifico del Comandante, ad ogni livello, di curare gli interessi del proprio personale del quale è responsabile;*
- *l'azione propositiva del COCER possa esplicarsi al di fuori dell'ordinamento militare se non nei casi espressamente previsti dalla legge*³⁶

Quale sarebbe stato il terreno di scontro tra le rappresentanza e i vertici militari e politici apparve quindi chiaro fin dall'inizio. Da un lato si cercava di allargare le competenze e, perché no, i poteri specie dell'organismo centrale, dall'altra si tendeva a comprimere tali richieste.

Ma una riforma era indispensabile. Col passare degli anni, infatti, il ruolo delle rappresentanze non è mai riuscito a decollare, anzi. Specialmente a livello periferico i COBAR sono stati sempre visti o come strumenti nelle mani dei comandanti oppure come mezzi, per i delegati, per ottenere favori personali. La realtà è, ovviamente, molto più complessa, ma tali percezioni erano, e sono, facili da formarsi proprio per la difficoltà, mai diminuita, degli organismi di base di incidere realmente nelle scelte relative alle materie di pertinenza. Certamente molto è stato lasciato alla casualità di combinazioni comandanti/delegati, nel senso che la rappresentanza di base è riuscita a dare qualche risultato solo nel caso fortuito di presenza contemporanea di comandanti aperti e disponibili alla collaborazione e di delegati altrettanto capaci di approfittare della disponibilità.

La libertà di pensiero e di espressione era un altro dei diritti costituzionali che i delegati chiedevano di poter liberamente esercitare.

Il precetto indicato dal primo comma dell'art. 21 della nostra Carta Costituzionale – *Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione* – era stato ulteriormente chiarito dalla Corte Costituzionale: *“La libertà di manifestazione del pensiero è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale. Ne consegue che limitazioni sostanziali di questa libertà non possono essere*

³⁶ Verbale dell'incontro tra Ministro della Difesa e COCER Interforze, tenuto in Roma, a Palazzo Salviati, il 18 settembre 1985.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

poste se non per legge (riserva assoluta di legge) e devono trovare fondamento in precetti e principi costituzionali, si rinvengano essi esplicitamente enunciati nella Carta costituzionale o si possano, invece, trarre da questa mediante la rigorosa applicazione delle regole dell'interpretazione giuridica”³⁷.

La libertà di pensiero, dunque, trova dei limiti solo nell'uguale diritto riconosciuto agli altri cittadini e, relativamente alla violazione delle norme sul buon costume, nel cosiddetto “ordine pubblico”, inteso come concreto ed effettivo stato di minaccia per l'ordine legale, mediante mezzi illegali idonei a scuoterlo³⁸.

Nel riprendere tali concetti, Il primo comma dell'art. 9 della legge 382/1978 ribadiva che *“i militari possono liberamente pubblicare i loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio, per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione”*.

Nonostante quindi la libertà completa di espressione che la legge dei principi, e la lettura di certe decisioni giurisprudenziali della Corte Costituzionale, consentiva ai militari, al momento di scrivere il regolamento attuativo della legge, il D.P.R. 4.11.79, n. 691, Regolamento di attuazione della Rappresentanza Militare (R.A.R.M.), venivano posti dei grossi limiti alle libertà dei delegati. Con l'art. 12, punti b) e c) del quinto comma, veniva vietato ai singoli delegati di rilasciare comunicati e dichiarazioni, aderire ad adunanze, svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organismi di appartenenza, avere rapporti con organismi estranei alle Forze Armate; con l'art. 37, ultimo comma, si vietava ai militari anche la semplice divulgazione delle deliberazioni medesime. Non bastava poi a temperare il combinato disposto dei due citati articoli, l'affermazione dell'ultimo comma dello stesso art. 12: *“Ai delegati deve comunque essere garantita la libertà di opinione nell'espletamento dei compiti connessi con lo specifico incarico [...]”*.

Altro ostacolo al buon funzionamento delle rappresentanze era dato dalle norme incluse nella parte IV, “Attività degli organi di Rappresentanza”, del RARM. Le modalità di svolgimento indicate, infatti, rendono difficili o impossibili i contatti ufficiali tra i vari livelli e delegati della Rappresentanza e tra questi e il personale

³⁷ Vedi sentenza Corte Costituzionale n. 9 del 19.02.1965.

³⁸ Vedi sentenza Corte Costituzionale n. 19 del 19.03.1962

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

rappresentato. Ancora nel 1994, come si desume da una lettera del 1° Reparto di SME che seguiva una riunione sulla rappresentanza militare tra gli Stati Maggiori e i Comandi generali, i COCER erano impossibilitati ad incontrare periodicamente gli altri organismi, tranne che in casi del tutto eccezionali e previo autorizzazione degli Stati Maggiori³⁹.

Altri motivi per i quali apparve necessaria una riforma erano: la durata dei mandati elettorali, la possibilità di rieleggibilità immediata per i delegati e, in maniera più sentita, le modalità delle elezioni. Specie per il personale in servizio permanente, dodici mesi erano effettivamente molto pochi e rendevano impossibile una seppur minima possibilità di organizzazione del lavoro da svolgere nel mandato. Allo stesso modo l'impossibilità di essere immediatamente rieleggibile impediva di dare continuità nello svolgimento dei compiti al delegato.

Più complesso era il problema legato al sistema elettorale. Le elezioni delle rappresentanze militari si svolgono, tuttora, su un triplice livello di azione: gli elettori delle cellule elementari, parliamo di reparti che possono essere formati da 100 come da 2000 uomini, eleggono i propri rappresentanti di base (i COBAR), questi, successivamente, eleggono i rappresentanti intermedi (i COIR) i quali poi eleggono i delegati del COCER. Appare chiaro che questo sistema non garantisce una rappresentatività democratica, in primo luogo perché il peso di ogni voto aumenta di livello in livello in maniera inversamente proporzionale all'effettiva rappresentatività del delegato eletto, poi perché, specie a livello di base, considerando tutti eleggibili, si ottiene il risultato di un'amplissima dispersione del voto, specie verso persone che sono affatto interessate a svolgere il mandato.

4. Le modifiche per decreto

Ormai è chiaro che per rendere più efficace ed efficiente un sistema di rappresentanza come quello scaturito dalla legge 11.07.78, n. 382, occorre cambiare radicalmente la legge e stravolgere l'istituto stesso, ma è altrettanto chiaro che questa azione ha più detrattori che sostenitori.

³⁹ SME I Reparto - nr. 477/084400 del 04.05.1994, "Funzionamento della rappresentanza militare"

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

In questi anni però, cercando di ampliare le competenze e le aree di intervento utilizzando vari provvedimenti legislativi e normativi, la Rappresentanza è riuscita a crearsi più ampi spazi di intervento. Il più importante dei quali appare essere quello che viene definito “ruolo negoziale”, ovvero la possibilità per il COCER di essere presente al tavolo di concertazione in rappresentanza del personale. E’ un ruolo ancora monco che non consente alla rappresentanza di contrattare le posizioni, cioè di avere la possibilità di obbligare la controparte a raggiungere comunque un compromesso. Ad oggi, infatti, il COCER può solo presentare proposte e pareri e “concertarli” con la parte pubblica agendo, appunto, di concerto con lo Stato Maggiore Difesa.

I provvedimenti legislativi che hanno inciso sull’attività e sui compiti della rappresentanza sono stati diversi. Bisogna anzitutto ricordare che con l’art. 39 del DPR 4.11.1979, n. 691, il c.d. R.A.R.M., cioè il Regolamento di attuazione della legge dei principi, il legislatore aveva già previsto una revisione delle norme sulla rappresentanza militare. Tale revisione sarebbe dovuta arrivare dopo due anni di attività delle rappresentanza, ma venne compilata solo nel 1986, quando con il DPR 28.3.1986, n. 136, pubblicato sulla G.U. 2.5.86, n. 100, vennero apportate modifiche, anche significative, al RARM, senza peraltro modificare l’impostazione di base del sistema di rappresentanza.

Ad esempio, veniva permesso ai consigli di convocare, previo autorizzazione del comandante affiancato, militari dello stesso reparto per “*consentire l’acquisizione di informazioni utili per la trattazione delle questioni*”⁴⁰ relative alle materie di competenza del consiglio.

Con la modifica dell’art. 11 veniva ampliata la possibilità dei consigli di base di avere rapporti con le autorità locali⁴¹, mentre i cambiamenti apportati agli articoli sui procedimenti elettorali concedevano ai candidati maggiore visibilità e più possibilità di incontrare, a livello di base, gli elettori⁴².

Allo stesso modo era data maggiore chiarezza alle procedure per lo svolgimento delle attività dei vari organismi e, finalmente, veniva concesso ai vari livelli di avere rapporti tra loro attraverso l’organizzazione di riunioni congiunte e richieste di

⁴⁰ Art. 10, DPR 4.11.79, n. 691, come modificato dall’art. 1, DPR 28.3.1986, n. 136.

⁴¹ Art. 11, DPR 4.11.79, n. 691, come modificato dall’art. 1, DPR 28.3.1986, n. 136.

⁴² Artt. da 15 a 22, DPR 4.11.79, n. 691, come modificati dall’art. 1, DPR 28.3.1986, n. 136.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

proposte e pareri⁴³. Una circolare dello Stato Maggiore Difesa successivamente preciserà che tali riunioni avrebbero dovuto avere carattere eccezionale e dovevano essere autorizzate, tale autorizzazione sarebbe stata subordinata “*alla necessità di evitare indebite interferenze tra organismi la cui autonomia è tutelata dalla legge che non prevede riunioni congiunte tra organismi non confluenti*”. Pertanto si riteneva opportuno che “*quali esigenze valide per la concessione di riunioni fuori sede degli Organi della Rappresentanza siano considerate solo quelle a carattere informativo; le sedi di tali riunioni siano limitate a quelle degli organi direttamente confluenti.*”⁴⁴. Tali limitazioni ai contatti tra i consigli dei vari livelli continueranno ad essere motivo di contrasto tra la rappresentanza ed i comandi corrispondenti, infatti nel 1994, in una lettera del 1° Reparto di SME, che faceva seguito ad una riunione sulla rappresentanza militare tra gli Stati Maggiori e i Comandi generali, veniva ancora ribadito che i COCER erano impossibilitati ad incontrare periodicamente gli altri organismi, tranne che in casi del tutto eccezionali e previo autorizzazione dello Stato Maggiore⁴⁵. Solo con l’introduzione dell’art. 21 del D.P.R. 31.07.1995, n. 394, veniva concessa la possibilità ai delegati COCER, solo durante la fase di concertazione, di avere scambi di informazione diretta con i delegati degli altri livelli.

La modifica più importante introdotta con il DPR 136/1986, rinveniva dalla legge 1.4.81, n. 121, quella cioè che smilitarizzava l’allora “Pubblica Sicurezza”, la Polizia di Stato. Infatti con l’inserimento del quarto comma all’art. 27 del RARM, si introduceva per la prima volta la possibilità di un collegamento, seppur indiretto e mediato dai Comandi Generali, tra le organizzazioni sindacali del personale di polizia e i consigli centrali di carabinieri e guardia di finanza.⁴⁶

Altre modifiche al quadro normativo sulla rappresentanza venivano apportate nel 1992. Si trattava di modifiche di un certo rilievo, capaci di ampliare sia il ruolo

⁴³ Art. da 23 a 26 e art. 28, DPR 4.11.79, n. 691, come modificati dall’art. 1, DPR 28.3.1986, n. 136.

⁴⁴ SMD – I Reparto, Ufficio R.M. – prot. Nr. 115/491/251-53 (408) del 24.11.1990

⁴⁵ SME – I Reparto, Ufficio Reclutamento, Stato e Avanzamento – prot. Nr. 477/084400 del 4.5.1994.

⁴⁶ Art. 27, quarto comma, DPR 4.11.79, n. 691, come modificato dall’art. 1, DPR 28.3.1986, n. 136: “*Alla luce di quanto disposto dall’art. 43, sedicesimo comma, della legge 1.4.81, n. 121. I comandi generali dell’Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza mantengono stretti contatti con il Dipartimento della pubblica sicurezza, al fine di comunicare con tempestività alle rispettive sezioni del COCER dati concreti sulle trattative e sulle posizioni dei sindacati di polizia in materia di trattamento economico e normativo del personale appartenente ai ruoli della Polizia di Stato.*”

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

dell'organismo nel suo complesso che le possibilità di azione ed espressione dei singoli delegati dei Consigli Centrali. Con la legge n. 216 del 6.3.92 veniva finalmente recepita la richiesta dei COCER di avere una maggiore capacità negoziale che non si limitasse alla semplice espressione di pareri e informazione ma potesse consentire all'organo centrale della rappresentanza di incidere direttamente sull'iter dei provvedimenti di interesse del personale. Era il cosiddetto "ruolo negoziale".

La legge, all'art. 2, comma 1, delegava il governo ad emanare apposito decreto legislativo per definire in maniera omogenea *"le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di Polizia anche ad ordinamento militare, [...], nonché del personale delle Forze armate"*. Il comma 3, invece, sempre all'interno della delega, disponeva che il decreto avrebbe dovuto prevedere modalità distinte per il procedimento, relativamente alle forze di polizia ed alle forze armate, e stabilire le materie da disciplinare oltre che la composizione delle delegazioni. Statuiva inoltre che: *"Il procedimento dovrà essere tale, per il personale militare, da pervenire ad una concertazione interministeriale nella quale la delegazione di ciascun dicastero sia composta in modo da assicurare un'adeguata partecipazione degli organismi di rappresentanza militare"*.

Nello stesso anno, con il DPR 27.11.92, n. 520, veniva modificato l'art. 13 del RARM e veniva estesa a tre anni la durata del mandato per i delegati dei consigli delle categorie A (Ufficiali), B (Sottufficiali) e C, limitatamente ai Corpi di Polizia ad ordinamento militare. Restavano invariate quelle degli altri delegati (1 anno per i volontari delle Forze armate⁴⁷, 6 mesi per il personale di leva). Inoltre, cancellando l'ultimo comma dell'art. 37 del RARM, veniva concesso ai consigli centrali ed ai delegati che li componevano, una maggiore libertà nell'esposizione del proprio pensiero e nella pubblicazione degli atti dei consigli.

La delega indicata nella legge n. 216/1992, veniva finalmente attuata con il Decreto Legislativo 12.5.95, n. 195, successivamente modificato dal Decreto Legislativo 31.3.2000, n. 129.

L'ultima modifica al quadro giuridico originario è stata apportata con la legge 31.5.2005, n. 89 che ha convertito il Decreto legge 31.3.2005, n. 45. Il

⁴⁷ Con il DPR 21.03.2001, n. 169 anche il mandato dei volontari delle Forze armate veniva esteso a tre anni

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

provvedimento, modificando l'art. 18 del RARM, ha stabilito la rieleggibilità, per un solo mandato, dei delegati ed ha fissato la durata del mandato in quattro anni.

Capitolo 3. – Semplice riforma o sindacato?

SOMMARIO: 1. I sistemi di tutela del personale militare negli altri paesi europei; 2. Le proposte di riforma della Rappresentanza Militare; 3. Le posizioni delle Forze Armate e del personale; 4. Vantaggi e svantaggi.

1. I sistemi di tutela del personale militare negli altri paesi europei.

La sindacalizzazione militare è sorta e si è sviluppata agli inizi del secolo scorso nei paesi del Nord Europa, dove sono nate anche le prime esperienze di democrazia industriale: in Norvegia il sindacato militare esiste dal 1880, in Olanda dal 1897. Nella maggior parte dei paesi europei la tendenza a creare sistemi di rappresentanza democratica dei militari è apparsa nel secondo dopoguerra.

Ad oggi la situazione in Europa vede: un gruppo di paesi che garantisce il diritto di associazione, anche di tipo sindacale, al proprio personale militare. E' il gruppo più numeroso e comprende tutti i paesi scandinavi, la Germania, l'Austria, la Svizzera, il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo, l'Irlanda e quasi tutti i paesi ex-sovietici ed ex-Patto di Varsavia, con l'esclusione dell'Ucraina e della Romania. Anche Slovenia e Macedonia, tra i paesi sorti dalla ceneri della Jugoslavia, consentono un diritto di associazione per i militari. Tra questi paesi alcuni (Austria, Svezia, Belgio e Olanda) riconoscono ai militari anche il diritto di sciopero⁴⁸.

A questi paesi si affiancano quelli nei quali il diritto di associazione e di iscrizione ai sindacati è vietato: Spagna – dove alla fine del 2001 la Corte Costituzionale si è espressa favorevolmente in merito – Regno Unito, Francia ed Ucraina – dove è stato avviato un dibattito a riguardo – Italia, Grecia e Turchia. In questi ultimi il divieto è categorico.

Una rapida analisi dei sistemi in atto nei vari paesi mette in evidenza che il diritto di associazione e sindacale si esplica in modi diversi: si va da un'ampia forma di cogestione, come in Danimarca, a situazioni caratterizzate dalla presenza di

⁴⁸ *Il diritto di associazione professionale dei militari europei*, da www.assodipro.org

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

numerosi sindacati rappresentativi, in maniera trasversale, delle diverse categorie, come in Svezia; si passa dalla piena ed assoluta libertà sindacale, come in Belgio e Olanda, a sistemi misti nei quali convivono organismi esterni e sindacali e organismi rappresentativi interni alle Forze armate, come accade in Germania.

E' importante però sottolineare, più che l'aspetto specifico dei limiti cui sono sottoposti gli organismi di rappresentanza dei vari paesi, il fatto che in tutti gli Stati, dove è riconosciuto un diritto di associazione o sindacale, non si è mai pensato che tale diritto potesse entrare in conflitto con la tutela delle istituzioni democratiche, dell'ordine pubblico e, soprattutto, dell'ordinamento disciplinare gerarchico - militare⁴⁹

2. Le proposte di riforma della rappresentanza militare.

In Italia si discute da anni su come possa essere riformato il sistema delle rappresentanze militare e se è vero che *“Già con le prime delibere, gli organismi neo costituiti evidenziavano la loro inidoneità a soddisfare gli obiettivi di tutela perseguiti dal legislatore.”*⁵⁰ è altrettanto innegabile che *“La rappresentanza [...], fin dalla sua genesi, evidenziava delle carenze strutturali che avrebbero dovuto trovare soluzione in una modifica normativa che, nonostante l'ultraventennale dibattito politico sull'argomento e le numerose proposte di legge che si sono avvicendate nel corso delle diverse legislature, non ha mai visto un vaglio definitivo del parlamento”*⁵¹,

Il dibattito sulla riforma della rappresentanza, sia politico che interno alle Forze armate, ruota intorno alla forma che tale strumento dovrà avere: interno all'organizzazione militare oppure esterno. Nel secondo caso appare chiaro che si propone un sistema rappresentativo di tipo associativo - sindacale che sottintende la cancellazione del divieto sorto con il primo comma dell'art. 8 della legge 382/78⁵²,

⁴⁹ Morena Soru, *La Rappresentanza Militare, Tesi breve di Laurea*, Università degli Studi Cagliari, Facoltà di Giurisprudenza, 2006; pag. 39

⁵⁰ Enzo Trevisiol, *Rappresentanza, Associazioni e Sindacati dei militari nel diritto nazionale e internazionale*, ed. 2007, da www.forzearmate.org, pag. 8

⁵¹ Enzo Trevisiol, *ibidem*

⁵² Legge 11 luglio 1978, n. 382, art. 8. 1° comma: *“I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali.”*

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

ad esclusione del divieto di sciopero; nel caso della conferma di un organismo interno, restano aperti i dubbi sul ruolo che tale organismo dovrà avere, perché è altrettanto chiaro che è comunque necessaria una rivisitazione dell'attuale concetto di rappresentanza.

Le proposte di legge che si sono succedute in questi anni, trenta dalla XIII legislatura (iniziata il 9 maggio 1996), oltre quaranta se risaliamo alla XI (iniziata il 23 aprile 1992), si possono dividere in quattro gruppi:

- un primo che propende esplicitamente per un'organizzazione rappresentativa di tipo sindacale, con l'esclusione in ogni caso del diritto di sciopero, esterna all'ordinamento militare; chiede la libertà di associazione, attraverso l'abolizione dell'art. 8 della legge 382/78, e un sistema elettorale più aperto e più rispondente alla composizione numerica del personale che preveda anche la rieleggibilità dei delegati; una presidenza elettiva e non gerarchizzata; maggiore tutela per i delegati; maggior libertà di espressione del pensiero e di pubblicità degli atti. Chiede inoltre possibilità di contatti con gli altri sindacati e maggior collaborazione tra i vari livelli dell'organizzazione rappresentativa; in alcuni casi ritiene possibile un controllo della corretta applicazione delle norme contrattuali, attraverso una concertazione decentrata; spesso richiama la legge 121/1986 (è la norma che ha disposto la smilitarizzazione della Polizia di Stato e la creazione dei sindacati del personale di polizia) come possibile esempio normativo applicabile anche al personale militare; altro riferimento solitamente evidenziato è quello relativo agli atti degli organismi parlamentari dell'Unione Europea che, in più occasioni, hanno invitato i paesi membri *“nel caso non lo avessero ancora statuito – a garantire ai membri professionisti di tutti i gradi delle Forze armate il diritto, nelle circostanze normali, di costituire, aderire e partecipare attivamente ad associazioni specificatamente costituite per la protezione degli interessi professionali all'interno delle istituzioni democratiche”*⁵³. Quelli più recenti individuano anche una necessità di divisione del COCER in due comparti:

⁵³ Risoluzione n. 903 (1988) sul diritto di associazione per gli appartenenti al personale professionista delle Forze armate: *“8. Calls on all member states of the Council of Europe - insofar as they have not yet done so - to grant professional members of the armed forces of all ranks the right, under normal circumstances, to establish, join and actively participate in specific associations formed to protect their professional interests within the framework of democratic institutions.”*

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

“sicurezza”, per Carabinieri e Guardia di Finanza, e “difesa” per le tre Forze armate. In questo gruppo possiamo includere i disegni di legge presentati, nelle varie legislature, da parlamentari di Rifondazione Comunista (Dorigo, Deiana, Malabarba) e dell’Ulivo (Ruffino)⁵⁴.

- Un secondo gruppo, la cui area di riferimento politico è sempre la sinistra, a differenza del primo, propone il mantenimento di un organismo interno all’ordinamento militare ma, grazie alla modifica dell’art. 8 della legge 382/78, prevede anche la possibilità per il personale delle forze armate di aderire ad associazioni che non abbiano carattere sindacale. Concorda sulla necessità della rieleggibilità dei delegati e della presidenza elettiva dei consigli; non prevede la concertazione di secondo livello.
- Un terzo gruppo auspica una rappresentanza interna all’ordinamento militare ma con un ruolo rappresentativo più ampio dell’attuale. In questi disegni di legge, a differenza di quelli dei primi due gruppi che indicano in chiaro solo le competenze, ritroviamo sempre esplicitamente indicati gli argomenti che sono esclusi dalla competenza della rappresentanza militare⁵⁵: *“il rapporto gerarchico funzionale e, fatti salvi i riflessi sulle condizioni morali e materiali del personale militare, l’ordinamento, l’addestramento, le operazioni, il settore logistico - operativo e l’impiego del personale militare.”*.

Poiché questi provvedimenti tendevano comunque a riconoscere un maggiore ruolo alle rappresentanze, in molti casi venivano accolte le indicazioni più riformatrici provenienti dal personale. In un caso, quello più recente, l’atto Senato 1688-XV legis., a firma Marini, introduce il concetto di contrattazione in vece della concertazione, estendendo questa modalità anche a livello decentrato.

Un altro aspetto che caratterizza quasi tutti i provvedimenti di questo gruppo è la chiave di lettura usata a proposito della citata sentenza della Corte Costituzionale

⁵⁴ Eccezione a questo quadro fu rappresentato da un Disegno di Legge (AC 7160) presentato dal deputato della Lega Nord Borghezio nel luglio 2000, atto che era stato materialmente scritto da un’associazione di carabinieri in servizio, la U.N.A.C, che aveva chiesto al Consiglio di Stato di pronunciarsi sulla legittimità dell’art. 8 della Legge 382/78. Il Consiglio di Stato, nel propendere per la dubbia costituzionalità dell’articolo, aveva investito della questione la Corte Costituzionale. A seguito di questa richiesta la Corte, con la sentenza, spesso richiamata, 449/1999, dichiarerà la non incostituzionalità del divieto per i militari di costituire associazioni professionali o sindacali, ribadendo altresì come spettasse al legislatore farsi carico di legiferare su tale argomento

⁵⁵ Con l’esclusione dei ddl C2370 (Gasparri – XII legis.) e C2193 (Minniti – XIV legis.).

Relatore: Prof. Federico SEPE

di: Giovanni

PALANTRA

SOG 41980

n. 449/99 che dichiarò non incostituzionale il divieto posto dall'art. 8 della legge 382/78, in particolare viene evidenziato che la sentenza ha posto in maniera indissolubile, un ulteriore divieto: quello della sindacalizzazione del personale militare⁵⁶.

- Un ultimo gruppo di provvedimenti, tutti in linea di massima derivanti dal DDL di iniziativa governativa n. 3688-XII legis., hanno rappresentato un evidente passo indietro rispetto a quelle che erano le richieste del personale militare e introducevano alcune norme considerate penalizzanti per l'esercizio dei mandati e lo svolgimento dell'attività di rappresentanza, oltre che per quelli che possono essere criteri di libertà costituzionali e democraticità.

Ad esempio, veniva introdotto un sistema elettorale che, accanto ai delegati eletti dalla base, prevedeva per le elezioni di COIR e COCER, dei "grandi elettori", cioè i comandanti corrispondenti ai COBAR ed ai COIR che partecipavano alle elezioni per i consigli intermedi e centrali. Nel DDL 3464, finanche approvato dalla Commissione Difesa della Camera dei Deputati come risultante di diverse

⁵⁶ In verità ci sono altre interpretazioni, divergenti, della sentenza 449/99. Riportiamo quella del prof. Michel Martone: *"Pur nel rigoroso approdo della pronuncia costituzionale, consistito nella piena conferma del divieto di associazione sindacale nell'ambito degli ordinamenti militari, la Consulta ha manifestato, forse involontariamente, una certa apertura ad una astratta conciliabilità tra ordinamenti speciali all'interno dell'unico, e comune, ordinamento generale. In particolare, la Corte ha affermato che il principio di libertà sindacale, su cui poggia l'ordinamento intersindacale ("Grundnorm" Kelseniana), deve cedere il passo quando la possibilità dell'azione collettiva (sciopero e contratto, ma anche cogestione e contropotere) è esclusa o limitata, in radice, dalle norme di legge dell'ordinamento militare. In quella stessa sede, la Corte ha altresì affermato la "inclusione" e la non "estraneità" dell'ordinamento militare nell'ordinamento statale generale dello Stato. Sennonché, pur in presenza di premesse tanto "incoraggianti", il giudice delle leggi ha escluso la possibilità di una sindacalizzazione, perché l'attività sindacale, nel particolare contesto, potrebbe risolversi in danno alla "coesione interna" e alla "neutralità" dell'ordinamento militare. Al fondo di quel pronunciamento di quasi dieci anni fa, si annida, dunque, non tanto e non solo, l'importanza del servizio in quanto tale, ma il suo essere destinato all'adempimento di un obbligo definito dalla Carta costituzionale addirittura "sacro" (art. 52 Cost.). [...], sicché l'affidamento del suo adempimento è rimesso ad una organizzazione **totalizzante**, quale, per antonomasia, quella militare. Resta tuttavia che, nella stessa sentenza del 1999, si sottolinea che sia l'ordinamento militare sia quello sindacale si trovano, ciascuno nel proprio ambito, in quella relazione che Santi Romano definiva di "superiorità" sì, ma anche di "correlativa dipendenza" da un terzo ordinamento od istituzione che li sovrasta, li coordina e li assorbe: lo Stato. In conclusione, la richiamata pronuncia costituzionale contiene un messaggio, recondito ma "progressista", secondo cui **nessun ordinamento, neppure quello militare, è definitivamente impermeabile alle logiche della evoluzione interna dell'ordinamento statale**, che a loro volta riflettono quelle della società. Sicché nulla vieta che un ordinamento, nato sotto l'egida di un presidio positivo e costituzionale, possa aderire alle dinamiche sociali, evolvendosi di conseguenza: ed infatti, alla lunga, [...], l'evoluzione sociale prevale su ogni rigidità dogmatica."* Michel Martone, *Vedette insonni sul confine: a proposito della sindacalizzazione della Guardia di finanza*, relazione tenuta durante il convegno della Rappresentanza militare della Guardia di Finanza, L'Aquila 24.1.2008, tratto dal sito www.ficiesse.org.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

proposte, questi comandanti venivano sostituiti da “*rappresentanti dei comandanti eletti*” solo per il tempo delle elezioni e che poi decadevano.

Appare evidente ai più che un siffatto meccanismo, oltre che poco democratico, minava alla base la credibilità del sistema e dei consigli usciti dalle elezioni.

In queste proposte, poi, mancava qualsiasi riferimento alle già avvenute conquiste in tema di concertazione, sia in riferimento alle modalità che alle competenze acquisite dalla Rappresentanza.

L’ultimo disegno di legge sulla riforma sindacale della rappresentanza è stato presentato, sotto forma di petizione popolare, dalla CGIL, ed è la prima volta che un sindacato nazionale sostiene apertamente le richieste provenienti dal mondo militare. La raccolta di firme in appoggio della petizione popolare, è stata lanciata ad inizio dell’estate del 2007 con l’obiettivo di raccogliere, entro il 31 gennaio 2008, almeno 200.000 firme. La caduta del secondo governo Prodi ha bloccato l’iniziativa ma il DDL era stato già recepito da alcuni parlamentari della Sinistra Europea (prima firmataria la Sen. Brisca-Menapace) e presentato all’inizio di ottobre 2007. La proposta ricalca alcuni dei progetti già presentati dai parlamentari della sinistra ed è fortemente sbilanciata verso la richiesta di una piena sindacalizzazione dell’istituto di rappresentanza dei militari.

3. Le posizioni delle forze armate e del personale.

Attraverso i vari disegni di legge presentati in Parlamento, abbiamo visto quali sono state, nel tempo, le posizioni della politica, abbondantemente influenzata sia dai vertici militari che dalla rappresentanza, oltre che dalle rispettive ideologie. Non meno contrastanti sono, da sempre, le posizioni tra il vertice militare e il personale.

Fin dall’origine vi è stata una netta opposizione dei vertici militari, e non solo, a tutte le richieste di democratizzazione provenienti dal personale militare. La scelta politica di approvare la legge dei principi non mutò questa posizione. Gli Stati Maggiori cercarono allora di imbrigliare le richieste delle rappresentanze che, a loro volta, cercarono di travalicare i limiti che la legge imponeva loro in merito alle materie da trattare ed alle modalità di trattazione.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Il primo obiettivo della rappresentanza fu quello di avere un “ruolo negoziale” e di diventare l’unico organo a tutela del personale. Il rifiuto dei vertici a tale prospettiva fu netto e venne integralmente accettato dalla politica. Le parole del Ministro Spadolini nel 1985 (vedi pag. 18) sono emblematiche. Successivamente, anche sulla spinta di una maggiore disponibilità del parlamento, anche i vertici militari dimostrarono aperture verso una lettura delle norme giuridiche di riferimento meno restrittiva. Restavano però dei preconcetti difficili da superare, così, quando il COCER chiese, ripetutamente, all’allora Ministro Zanone maggiori possibilità di divulgazione degli atti dei consigli e di espressione dei delegati, la risposta del Capo di SMD pro tempore, Ammiraglio Porta, fu la seguente: “[...] *questa che può sembrare una limitazione per i componenti del COCER, quasi superiore a quella di un qualsiasi militare, è stata decisa a suo tempo proprio per proteggere il COCER nella sua interezza, in quanto il rappresentate del COCER ha una responsabilità maggiore di qualsiasi esponente militare, perché componente della rappresentanza. [...] Un altro motivo era anche quello di evitare che si portasse fuori – considerato che la vostra è una confederazione, in quanto ciascuno è responsabile di un settore con differenziazioni anche notevoli – un dibattito che magari all’interno aveva trovato contraria una minoranza. Per evitare quindi che il pensiero di qualcuno, diventato di minoranza dentro il COCER, potesse attraverso l’esternazione trovare una specie di supporto, e di ritorno, ricevere maggiore collocazione all’interno.*”⁵⁷

L’evoluzione dei rapporti e la maturazione dell’istituto rappresentativo hanno portato negli anni ad uno stemperamento dei rapporti tra organo centrale di rappresentanza e vertici militari che dal 1995, con la definitiva approvazione del “ruolo negoziale”, regolato attraverso le procedure di concertazione stabilite con il decreto legislativo 12.5.95, n. 195 e successivamente modificate con il Decreto legislativo 31.3.2000, n. 129, hanno collaborato maggiormente.

Proprio le procedure di concertazione hanno evidenziato le contraddizioni esistenti nel rapporto tra rappresentanza, vertici militari e politica. E’ in questo confronto, infatti, che vengono al pettine tutti i nodi derivanti dall’impostazione ambigua che nell’ordinamento militare ha un organismo di rappresentanza e tutela. Utilizziamo le parole dell’allora ministro della Funzione Pubblica, Franco Frattini:

⁵⁷ Verbale riunione Ministro della Difesa - COCER, Roma 2 febbraio 1989, pag. 31

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

“ho avuto occasione di sperimentare [il sistema di relazioni delle rappresentanze delle forze di polizia e delle Forze armate con il Governo] in due diversi momenti, [...] nel 1995 e nel 2002. In entrambe le esperienze è emersa - nel 2002 ancor più chiaramente, [...] - una considerazione assai forte delle esigenze di alcune categorie di personale militare, in un momento in cui le organizzazioni sindacali delle forze di polizia ad ordinamento civile avevano ottenuto sempre maggiore ruolo e sempre maggiori prerogative per la procedura di contrattazione. Si è avuta l'impressione - personalmente l'ho avvertita anch'io - che nel corso degli anni - a fronte di una forte evoluzione della capacità delle organizzazioni sindacali delle forze di polizia ad ordinamento civile di raggiungere ed ottenere risultati sempre più significativi per quanto attiene non al merito, ovviamente, ma alle relazioni sindacali e alle relative regole - ci sia stata relativamente alla rappresentanza militare una sorta di rallentamento o, nella migliore delle ipotesi, di stasi, che le organizzazioni, in modo più o meno esplicito, hanno manifestato ai tavoli della concertazione, tramite l'espressione di un certo malessere. Il disagio è comprensibile, da parte del ministro della funzione pubblica che, avendo il compito di condurre parallelamente il tavolo della contrattazione e quello della concertazione, ha potuto, come io ho fatto, constatare in tempo reale questa differenziazione forte, fondata su ragioni storiche, che pure - non lo nego - meritano di essere apprezzate.”⁵⁸.

Fino a questo punto le posizioni dei vertici delle Forze Armate, della politica e del personale divergevano soltanto rispetto a quale debba essere il ruolo della rappresentanza militare, inteso quale organo interno all'ordinamento militare. Lo stesso ministro Frattini, proseguendo nella sua esposizione, metteva in evidenza la necessità di una riforma che, muovendosi nel solco delle affermazioni della ormai famosissima sentenza n. 449/99 della Corte Costituzionale, riconoscesse anche le aperture che quella sentenza apportava al dibattito sulla riforma della rappresentanza militare: *“ci muoviamo nell'ambito di un principio che la Corte costituzionale ha puntualmente definito, da un lato, escludendo questo percorso verso la sindacalizzazione delle Forze armate, dall'altro, elemento di cui pure dobbiamo tenere conto, indicando un orientamento - implicitamente ma chiaramente percepibile - di favore verso eventuali iniziative legislative, volte ad una migliore*

⁵⁸ Franco Frattini, Audizione presso la IV Commissione Difesa della Camera, 23 luglio 2002

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

definizione degli spazi di intervento e anche di autonomia riservati agli organi di rappresentanza delle Forze armate. [...] Piuttosto che parlare di mutamenti di status, occorre invece, a mio parere, concentrarsi su una revisione di ruoli, prerogative e spazi di intervento, i quali sì, richiedono un momento di ripensamento, al fine di conseguire una evoluzione soddisfacente della normativa del settore.”⁵⁹

Negli ultimi anni, con una accelerazione negli ultimi due, coincidenti con i primi due anni del X mandato della Rappresentanza, le posizioni tra gli attori in gioco sono mutate: la politica ha preso atto della necessità di una riforma radicale dello strumento rappresentativo, ma è ancora divisa tra chi vuole che si resti all'interno dell'ordinamento e chi propende per una sindacalizzazione piena, inoltre non ha ancora raggiunto la consapevolezza della necessità di una scelta, qualunque essa sia, che dimostri attenzione verso la richiesta di diritti costituzionali dei cittadini in divisa.

Il vertice militare chiede ancora una forma rappresentativa interna all'ordinamento, ma anche al suo interno le resistenze verso una riforma complessiva del sistema sono forti. La pronuncia più chiara su questo argomento è stata fatta a fine ottobre dall'attuale Capo di SMD, Gen. Camporini, nella veste che allora ricopriva di Capo di Stato Maggiore AM: *“La funzione della rappresentanza militare è [...] fondamentale, poiché assicura un flusso di comunicazione vitale per la Forza Armata, consente la partecipazione del personale alle decisioni che lo riguardano e stabilisce un confronto dialettico teso a tutelare i suoi interessi. I tre pilastri fondamentali di qualsiasi riforma del sistema della rappresentanza militare devono essere il rispetto della peculiarità militare, una reale rappresentatività del personale e la sostanziale efficacia dell'istituto. La peculiarità militare poggia sulla grande responsabilità che la Costituzione affida alle Forze Armate, strumento del monopolio della forza che lo Stato assume a tutela dei suoi cittadini. Da essa hanno origine le limitazioni ai diritti costituzionali dei militari, tese a proteggere la coesione delle Forze Armate e la loro neutralità rispetto a interessi diversi da quelli generali. L'elevatissimo valore sociale di questi principi impone la massima attenzione alla loro protezione. Per questo si ritiene necessario che la rappresentanza sia unitaria ed interna alla istituzione militare. Meccanismi*

⁵⁹ Franco Frattini, intervento citato.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

elettorali e gestionali che garantiscano la reale rappresentatività del personale costituiscono un altro pilastro a sostegno sia della coesione e della neutralità della F.A., sia della efficacia della rappresentanza. Infatti, in presenza di meccanismi carenti in questo senso, esiste il concreto rischio di una deriva dei rappresentanti verso interessi terzi, estranei a quelli del personale militare. L'efficacia della rappresentanza va intesa come effettiva capacità nella giusta tutela del personale, che in Forza Armata è rappresentato, a tutti i livelli, dai Comandanti e dalla Rappresentanza militare. E' pertanto indispensabile investire sia nella qualità azione di comando che nella valorizzazione della rappresentanza. Tutta la catena gerarchica dunque, dal vertice alla periferia più distante e a tutti i livelli, deve prestare una grande attenzione alle problematiche del personale e la funzione della Rappresentanza Militare, quale espressione delle istanze della base, deve essere sistematicamente promossa come fondamentale componente del governo del personale, fino ad avere i migliori rappresentanti e una effettiva rappresentatività.”⁶⁰

Più contrastate ma per certi versi più decise, le posizioni del personale. In questi ultimi anni si sono ripetute le dichiarazioni dei vari organismi centrali o di assise di delegati delle varie forze armate e corpi armati, a favore o contro la sindacalizzazione o l'istituto interno. Ha cominciato l'Aeronautica che in una riunione, alla quale erano presenti i delegati di tutti i COBAR, presso la Scuola Lingue Estere di Loreto ha espresso la volontà della stragrande maggioranza dei presenti (194 su 203, in rappresentanza di tutto il personale della forza armata) di “sostenere tutte le iniziative costituzionalmente previste legate al riconoscimento del diritto sindacale per i militari”⁶¹. Tale posizione veniva ribadita in un'altra assise tenuta a fine novembre.

Sulla stessa linea si è mosso il COCER della Guardia di Finanza che prima ha espresso solidarietà con la deliberazione dell'assise dell'Aeronautica e successivamente, in un proprio convegno tenuto a fine gennaio 2008 a L'Aquila, ha ribadito la posizione dei finanziari favorevoli alla sindacalizzazione ed alla smilitarizzazione del Corpo.

⁶⁰ Quarto messaggio al personale dell'A.M. “La riforma della Rappresentanza militare”, 22.10.2007, dal sito www.aeronautica.difesa.it

⁶¹ Comunicato stampa emesso dal COCER AM il 20.4.2007, tratto dal sito www.soldatolibero.it

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Altre dichiarazioni sul fronte pro-sindacato sono state fatte dal COIR della Divisione CC “Palidoro”⁶² in polemica con il COCER Carabinieri che, invece in una nota si era espresso, a maggioranza, favorevole ad una profonda revisione della normativa sulla rappresentanza militare che escludesse comunque, la sindacalizzazione. Tale posizione del COCER CC è stata successivamente criticata da diversi COBAR e COIR dell’Arma. Va pure ricordato come nel precedente mandato lo stesso COCER CC si era detto pronto ad appoggiare le associazioni che perseguivano il pieno diritto sindacale⁶³.

Non ancora definite le posizioni dei COCER E.I. e M.M., ma bisogna ricordare la chiara presa di posizione del COIR del COMFOTER a favore del sindacato e le posizioni di singoli delegati della M.M., che, a titolo personale, si sono espressi a favore di un sindacato.

Molte critiche ha invece sollevato un documento del COCER Interforze contrario alla sindacalizzazione che, elaborato da un comitato creato ad hoc, è stato successivamente votato e approvato da una maggioranza minima di delegati.

4. Vantaggi e svantaggi.

Negli ultimi anni, in seno alla stessa Rappresentanza militare, è nato un dibattito tra due opposti filoni di pensiero: da una parte coloro che sostengono una riforma organica dell’attuale istituto, evitando però la trasformazione in un vero e proprio sindacato; dall’altra quelli che sostengono l’imprescindibilità di una sindacalizzazione per procedere verso una reale riforma.

Uno dei dubbi di quanti rifiutano la sindacalizzazione, riguarda soprattutto il rischio di una proliferazione di sigle sindacali che farebbero perdere quell’unità di intenti e di programmi che si potrebbe ottenere rafforzando adeguatamente l’istituto già esistente della Rappresentanza. In realtà tale dubbio è abbastanza pretestuoso, infatti, volendo restare alla attuale normativa, bisogna ricordare che tale “frammentazione” è addirittura stabilita dall’art.12, comma 1, del DPR 4.11.79, n.

⁶² Comunicato stampa del delegato COCER CC Alessandro Rumore, tratto dal sito www.blogquotidiani.net

⁶³ Comunicato stampa COCER Carabinieri IX mandato del 29.02.2004, tratto dal sito www.forzearmate.org

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

691⁶⁴ e viene continuamente ribadita nelle varie proposte di riforma della rappresentanza in senso interno all'ordinamento militare, vedi, ad esempio, il disegno di legge 2187, presentato il 30 gennaio 2007 (quindi tra i più recenti) dai deputati Piro e Piscitello, eletti nelle fila della Margherita, dove al comma 1 dell'art. 14 si legge: *“I delegati rappresentano le categorie di appartenenza nei consigli della rappresentanza militare di cui fanno parte”*, quasi le stesse parole, del dettato della norma del 1978.

Di contro, una delle critiche maggiormente mossa da parte di chi è a favore del sindacato, è che l'attuale strumento rappresentativo consente la massima discrezionalità degli Stati Maggiori e della gerarchia, nella maggior parte delle decisioni riguardanti la tutela del personale, e tale affermazione, non sempre veritiera, è però abbastanza coerente con un quadro normativo che pecca in termini di democraticità e di indipendenza; basta guardare all'attuale sistema elettorale, al sistema delle sanzioni disciplinari ed all'influenza che hanno, specie nel COCER Interforze, le pressioni degli Stati Maggiori e dei Comandi Generali. E' indubbio che un organismo più indipendente, esterno e non sottoposto a pressioni gerarchico - funzionali - disciplinari, potrebbe garantire una maggiore e più puntuale tutela delle istanze, singole e collettive, dei lavoratori-militari.

Occorre d'altra parte ricordare che neanche la politica è riuscita a farsi portatrice di istanze innovatrici, sia per la poca conoscenza della materia, sia per l'incapacità a riconoscere ai cittadini in divisa una adeguata capacità di autoregolamentazione, sia, infine, per l'incapacità a sganciarsi dalle visioni disgregatrici presentate dai vertici militari, da sempre contrari ad una scelta decisa verso il sindacato.

Per questi motivi, non pochi cittadini-militari hanno deciso di dar vita e di aggregarsi ad associazioni, formate anche da civili, spesso militari in congedo,⁶⁵ che sopperiscono al vuoto di tutela individuale e collettiva che la Rappresentanza militare non è riuscita a colmare.

⁶⁴ *“I militari eletti quali delegati rappresentano le categorie di appartenenza nei consigli dei quali fanno parte”*

⁶⁵ Diversamente non sarebbe stata possibile la formazione di queste associazioni che, se formate da soli militari, sarebbero andate in contrasto con l'art. 8 della legge 382/78, mentre se si fosse trattato di associazioni di militari a carattere culturale, sportivo o per la tutela del benessere, avrebbero avuto bisogno dell'assenso del Ministro della Difesa come stabilito sempre nel suddetto art. 8.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Oggi le associazioni sono una realtà nel mondo militare e con l'avvento di internet, svolgono con maggior facilità il compito di soddisfare la richiesta di servizi e, soprattutto, di informazione da parte del personale militare, in servizio e non.

L'interesse verso queste organizzazioni è cresciuto di pari passo con la richiesta di soluzioni che risolvano alla fonte il problema della tutela del militare nell'ambito del rapporto di lavoro, in maniera da evitare la strada del contenzioso giurisdizionale, spesso poco conveniente sotto il profilo economico e dell'opportunità. Spetterebbe, a questo punto, alla politica provare a risolvere la questione ma, come abbiamo visto, la politica sembra impotente ed incapace di addivenire ad una soluzione condivisa.

Soluzione che è stata cercata, in passato, utilizzando il contenzioso giurisdizionale riuscendo ad ottenere l'attenzione del Consiglio di Stato, che sollevò questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 8 della legge 382/78.

Come è noto la sentenza n. 449/1999 della Corte Costituzionale ha dato la possibilità di ulteriori discussioni, potendo essere letta in maniera diversa e contrapposta.

In verità il dibattito sulla sindacalizzazione o meno delle Forze armate ricalca, per molti versi, analoghe discussioni e pregiudizi già evidenziatisi nel nostro Paese. Infatti una simile controversia nacque già nel secondo dopoguerra, a proposito della sindacalizzazione del personale del pubblico impiego. Stiamo quindi parlando di personale civile, impiegato nella Pubblica Amministrazione, che era sottoposto, nel periodo del Fascismo, al divieto di costituzione di corporazioni sindacali sancito dall'art. 11 della legge 563/1926. Lo stesso articolo, al secondo comma, prevedendo sanzioni che arrivavano sino all'espulsione, vietava la costituzione di associazioni sindacali fra militari delle forze armate e degli altri corpi armati, magistrati, professori, funzionari e agenti del Ministero dell'Interno e delle Colonie. Per di più le norme dell'epoca vietavano addirittura la stipulazione di contratti collettivi *“riguardo a quei rapporti di lavoro per disposizioni di legge disciplinati con atti della pubblica autorità”*⁶⁶.

Ovviamente la nuova Costituzione segna una discontinuità netta con tali visioni, ma la piena applicazione del disposto costituzionale in merito al principio di libertà sindacale (art. 39) e del diritto di sciopero (art. 40) avrà bisogno di un lungo

⁶⁶ Art. 2068 Cod. Civ.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

contenzioso per avere piena applicazione. Il contrasto verterà sul confronto tra le norme sull'ordinamento intersindacale e quello del pubblico impiego (al cui interno può essere considerato anche l'ordinamento militare), struttura organizzativa governata dai principi di legalità, buon andamento e imparzialità.

Il contenzioso si svilupperà per molti anni, almeno fino alla sentenza nr.31/1969 della Corte Costituzionale, con la quale verrà dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 330 del Codice Penale⁶⁷, e, gli oppositori ad una piena sindacalizzazione del pubblico impiego, opporranno ragioni che sono molto simili a quelle di quanti si oppongono, oggi, ad una sindacalizzazione delle forze armate.

Nel solco della piena sindacalizzazione del pubblico impiego si inserisce quella parziale delle Forze di polizia ad ordinamento civile. Con la legge 121/1981, che portò alla smilitarizzazione della Pubblica Sicurezza, si concedevano anche i diritti sindacali, con l'esclusione del diritto di sciopero, al personale dipendente dal Ministero degli interni, prevedendo che essa venisse esercitata senza interferire nella direzione dei servizi e dei compiti operativi.

Nonostante questo e nonostante i trenta anni di rappresentanza militare abbiano dimostrato la difficoltà che un organismo rappresentativo, tutto interno ad un ordinamento gerarchizzato, possa effettivamente essere uno strumento di tutela e garanzia del personale, è ancora difficile fare accettare ai vertici politico-militari l'idea di una riforma sindacale. È possibile che dietro questa rifiuto, vi sia il timore che un sindacato all'interno delle FF.AA. introduca surrettiziamente la politica nell'ordinamento militare. Così infatti si pronunciava il Consiglio di Stato in merito al connubio tra sindacati e politica: *“L'iscrizione ad un Sindacato – sia pure definito libero e apolitico – implica sempre una scelta politica, posto che l'azione sindacale risulta, oggi, strettamente politicizzata e si può anzi considerare uno dei mezzi più energici, più penetranti e più efficienti con cui i partiti fanno sentire la propria influenza sulle strutture economiche e sociali del paese”*⁶⁸. E questa stessa convinzione potrebbe aver portato la Corte Costituzionale, nella citata sentenza 449 del 1999, a tutelare le esigenze di *“coesione e neutralità dell'ordinamento militare”* e per questo a non ritenere incostituzionale l'art. 8 della Legge 382/78.

⁶⁷ Limitatamente allo sciopero economico che non compromette funzioni o servizi pubblici essenziali, aventi carattere di preminente interesse generale.

⁶⁸ Consiglio di Stato, sentenza n. 5 del 1966.

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Resta il fatto che in tale situazione di inerzia, con la politica che non riesce a decidere a prescindere dagli orientamenti politici dei governi che si avvicinano alla guida del Paese, con i vertici militari che continuano a frapportare ostacoli a tutti i tentativi di riformare ampiamente l'istituto rappresentativo e a volte danno l'impressione di cercare pure di ridurre la portata, con gli organismi centrali che non riescono ad assumere posizioni univoche e o inseguono idee estreme oppure si schiacciano sulle posizioni degli Stati Maggiori o dei Comandi Generali, chi ci rimette è il personale militare, ancora sprovvisto, a 60 anni dalla nascita della Costituzione ed a 30 anni dall'approvazione della "legge dei principi", del riconoscimento totale dei diritti di cittadinanza e di una adeguata tutela di questi diritti.

Relatore: Prof. Federico SEPE
PALANTRA

di: Giovanni
SOG 41980

Conclusioni

Quest'anno, oltre che i 60 anni della nostra Carta Costituzionale, ricorrono esattamente trenta anni dall'approvazione della legge 11 luglio 1978, n. 382. Le lotte del personale e i lavori parlamentari che portarono al testo finale durarono quasi cinque anni, ma l'approvazione della legge venne salutata dalla maggioranza degli interessati con grande favore.

A distanza di trenta anni dalla promulgazione della 382/78, e di ventotto anni dall'insediamento del primo consiglio, la legge e tutta la normativa collegata, stanno dimostrando di aver bisogno di una profonda revisione, inoltre i cambiamenti avvenuti nella società e le difficoltà dovute alla crisi socio-economica che sta attraversando l'Italia, e non solo, hanno profondamente mutato i rapporti tra le varie componenti della società, in generale e nel particolare militare.

Tutto ciò rende indifferibile la riforma di questo organismo, sia che essa avvenga in senso sindacale, o che porti ad un organismo ancora interno all'ordinamento militare.

L'utilità di un sistema di relazioni sindacali nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico e gli effetti benefici che ha avuto la pur parziale sindacalizzazione delle forze di polizia ad ordinamento civile, è stata ampiamente acclarata e storicamente dimostrata. L'influenza che questa riforma ha poi avuto sull'ordinamento militare è stata ugualmente dimostrata con l'introduzione nel comparto difesa-sicurezza dei procedimenti di concertazione estesi, con il D. Lgs. 195/95, alle forze di polizia ad ordinamento militare ed alle forze armate. A questo va anche aggiunto che l'esperienza di piena o parziale sindacalizzazione delle forze armate di moltissimi paesi europei insegna che tale riconoscimento non è andato a detrimento né dell'efficienza lavorativa, né della neutralità delle forze armate nel contesto socio-politico di un paese.

Quello che è certo è che non è più possibile mantenere uno strumento che non rappresenta nessuno e non è in grado di apportare un valido contributo all'organizzazione, al funzionamento ed alla tutela del mondo militare. Uno strumento sfiduciato da coloro che dovrebbe rappresentare, contrastato da quelli che potrebbero utilizzarlo, e poco considerato dagli stessi che, almeno formalmente, non

*Università degli Studi della Tuscia
Tesi di Laurea Interfacoltà
Scienze Organizzative e Gestionali*

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

hanno mai voluto venir meno al loro dovere di tutela del benessere del personale che comandano. Infine, uno strumento che “*con i suoi 40 milioni di euro di costi inutili annui si è palesata essere un carrozzone che non è in grado di tutelare nemmeno se stessa*”⁶⁹

⁶⁹ Vedi documento allegato alla Delibera nr. 180 (verbale n. 43 del 20.03.2008) del COIR Comando Unità Mobili e Specializzate dei Carabinieri “Palidoro”

Relatore: *Prof. Federico SEPE*

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

Bibliografia

1. AA.VV., *Dossier Forze armate*, - Roma, Casa Editrice Roberto Napoleone, 1975
2. S. Arcella, *Enciclopedia dei diritti del soldato* - Milano, Teti, , 1981
3. A. Bevere, R. Canosa, A. Galasso, *Commento al testo della legge sui principi*, in “I diritti del soldato” - Milano, Giangiacomo Feltrinelli editore, 1978
4. Comitato per la difesa dei diritti civili e politici dei militari, *La controriforma militare* – Roma, Savelli spa, settembre 1975
5. A. De Marchi, G. Rochat, *La battaglia per la democratizzazione delle forze armate italiane*, in “I diritti del soldato” - Milano, Giangiacomo Feltrinelli editore, 1978
6. M. De Paolis, *Obiettivo mancato, vita militare sotto la Prima Repubblica* – Roma, VEANT, ottobre 2001
7. L. Lagorio, *Le Rappresentanza Militari dieci mesi dopo*, Relazione alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati – Roma, 16 dicembre 1980
8. G. Lehner, *Parola di generale – neofascismo, analfabetismo e altro nella stampa per le FF.AA.* – Milano, Mazzotta, novembre 1975
9. M. Martone, *Relazione al convegno sulla riforma della Rappresentanza militare della Guardia di Finanza*, L’Aquila 24.1.2008, tratto dal sito www.ficiesse.it
10. MASA (Movimento Autonomo Sottufficiali Aeronautica) “*Il male oscuro delle Forze Armate*”, dicembre 1975
11. C. Medail, *Sotto le stellette* – Torino, Struzzi Einaudi, 1977
12. D. Moro, *Il militare e la Repubblica* – Napoli, Manes Editori, novembre 1995
13. F. Sepe, *Teoria generale del Diritto Pubblico*, Firenze, DFS-SGA/SAAM - 2000
14. F. Sepe, *Diritto Pubblico militare*, CGS – AM, Firenze, 2001
15. M. Soru, *La Rappresentanza Militare, Tesi breve di Laurea*, Università degli Studi Cagliari, Facoltà di Giurisprudenza, 2006
16. E. Trevisiol, *Rappresentanza, Associazioni e Sindacati dei militari nel diritto nazionale e internazionale* - Preganziol (TV), Ed. Sideweb, 2007
17. *Compendio sulla Rappresentanza Militare* – Roma, Stato Maggiore dell’Esercito, Marzo 2004
18. *Gli anni de “la Repubblica”*, collezione multimediale del quotidiano *la Repubblica*, anni 1985-2000 – Roma, Gruppo editoriale L’Espresso, 2001
19. *Regolamento di Disciplina Militare* – Roma, Min. Difesa - Centro C.F.T. Aeronautica, 1967

Relatore: Prof. Federico SEPE

PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

20. Verbale dell'incontro tra Ministro della Difesa e COCER Interforze, tenuto in Roma, a Palazzo Salviati, il 18 settembre 1985
21. Verbale dell'incontro tra Ministro della Difesa e COCER Interforze, tenuto in Roma il 2 febbraio 1989
22. Verbale dell'incontro tra Ministro della Difesa e COCER Interforze, tenuto in Roma, il 3 maggio 1989

Legislazione

1. Costituzione della Repubblica italiana.
2. Legge 31.1.1926, n. 100 (G.U. n. 25 del 1.2.1926): *“Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche”*
3. Regio Decreto 24.9.1931, n. 1256 (G. U. n. 250 del 29.10.1931) *“Approvazione del Testo Unico delle Disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regi decreti”*
4. D.P.R. 31.10.1964 (mai pubblicato in G.U.): *Regolamento di disciplina militare*
5. Legge 11.7.1978, n. 382 (G.U. n. 203 del 21.07.1978): *“Norme di principio sulla disciplina militare”*
6. D.P.R. 4.11.1979, n. 691 (G.U. n. 11 del 12.01.1980): *“Regolamento di attuazione della Rappresentanza Militare”*
7. Legge 1.4.1981, n. 121 (G.U. n. 100 del 10.04.1981) *“Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza”*
8. Decreto Ministro della Difesa 9.10.1985 (G.U. n. 259 del 4.11.1985) *“Regolamento interno per l'organizzazione e il funzionamento della rappresentanza militare”*
9. DPR 28.3.1986, n. 136 (G.U. n. 100 del 2.05.1986): *“Modificazioni al regolamento di attuazione della rappresentanza militare, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691.”*
10. DPR 18.7.1986, n. 545 (G.U. n. 214 del 15.9.1986): *“Approvazione del regolamento di disciplina Militare ai sensi dell'art. 5, primo comma della legge 11.7.78, n. 382”*
11. Legge 6.3.92, n. 216 (G.U. n. 56 del 7.3.92) recante, tra le altre: *“Delega al Governo per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia e del personale delle Forze armate”*
12. D.P.R. 27.11.1992, n. 520 (G.U. n. 1 del 2.1.1993): *“Regolamento recante modificazioni ai decreti del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691, e 18 luglio 1986, n. 545, concernenti, rispettivamente, l'approvazione dei regolamenti di attuazione della rappresentanza militare e della disciplina militare.”*

Relatore: Prof. Federico SEPE

di: Giovanni

PALANTRA

SOG 41980

13. D. Lgs. 12.5.1995, n. 195 (G.U. n. 122 del 27.5.1995): “Attuazione dell’art. 2 della legge 6.3.92, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate”
14. D.P.R. 31.7.1995, n.394 (G.U. n. 222 del 22.9.95): “Recepimento del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze armate”
15. D. Lgs. 31.3.2000, n. 129 (G.U. n. 118 del 23.5.2000) "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, in materia di rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, a norma dell'articolo 18 della legge 28 luglio 1999, n. 266"
16. Legge 29.3.2001, n. 86 (G.U. n. 77 del 2.4.2001) “Disposizione in materia di personale delle Forze Armate e delle forze di polizia”
17. D. Lgs. 8.5.2001, n. 215 (G.U. n. 133 del 11.6.2001) “Disposizioni per disciplinare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, a norma dell'articolo 3, comma 1, della legge 14 novembre 2000, n. 331”
18. D. Lgs. 31.7.2003, n. 236 (G.U. n. 199 del 28.8.2003) “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 8.5.01, n. 215, in materia di disciplina della trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, a norma dell'articolo 3, comma 1, della legge 14 novembre 2000, n. 331”
19. D.L. 31.3.2005, n. 45 (G.U. n. 125 del 31.5.2005) “Disposizioni urgenti per la funzionalità dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco” come convertito con la legge 31.5.2005, n. 89 (stessa G.U.)
20. Decreto Ministro della Difesa 28.7.05, n. 180 (G.U. n. 209 del 8.9.2005) “Regolamento di gestione e utilizzo del fondo-casa per i dipendenti del Ministero della Difesa”

Atti parlamentari.

1. Consiglio d’Europa – Risoluzione n. 903 (1988) *On the right to association for members of the professional staff of the armed forces*
2. Camera dei Deputati, XII legislatura, proposta di legge n. 1929 d’iniziativa del deputato Dalla Chiesa e altri, *Nuove norme sulla rappresentanza militare*, presentata il 26.1.1995
3. Camera dei Deputati, XIII legislatura, proposta di legge n. 2370 d’iniziativa del deputato Gasparri e altri, *Norme in materia di organismi della rappresentanza militare*, presentata il 30.9.1996

Relatore: Prof. Federico SEPE

di: Giovanni

PALANTRA

SOG 41980

4. Camera dei Deputati, XIII legislatura, proposta di legge n. 2881 d’iniziativa del deputato Ruzzante e altri, *Riforma della rappresentanza militare*, presentata il 12.12.1996
5. Camera dei Deputati, XIII legislatura, proposta di legge n. 3356 d’iniziativa del deputato Romano Carratelli, *Nuove norme sulla rappresentanza militare*, presentata il 5.3.1997
6. Camera dei Deputati, XIII legislatura, proposta di legge n. 3268 d’iniziativa della deputata Nardini e altri, *Riforma della rappresentanza militare e diritto di associazione del personale delle Forze armate*, presentata il 10.4.1997
7. Senato della repubblica, XIII legislatura, proposta di legge n. 2337 d’iniziativa del senatore Russo Spena e altri, *Riforma della rappresentanza militare e diritto di associazione del personale delle Forze armate*, comunicata alla presidenza il 10.4.1997
8. Camera dei Deputati, XIII legislatura, proposta di legge n. 3688 d’iniziativa del Governo, *Revisione della normativa sulla rappresentanza militare*, presentata il 31.5.1997
9. Senato della repubblica, XIII legislatura, proposta di legge n. 3464 approvato dalla IV Commissione (Difesa) della Camera dei Deputati il 21.7.98, in un testo risultante dall’unificazione dei disegni di legge 2370, 2881, 3356, 3268 e 3688, *Nuove norme sulla rappresentanza militare*, comunicata alla presidenza il 23.7.1998
10. Camera dei Deputati, XIII legislatura, proposta di legge n. 6485 d’iniziativa del deputato Ruffino e altri, *Norme per l’esercizio dei diritti sindacali nelle Forze armate e nelle Forze di polizia ad ordinamento militare*, presentata il 21.10.1999
11. Senato della repubblica, XIII legislatura, proposta di legge n. 4685 d’iniziativa dei senatori De Luca e Semenzato, *Nuove norme sulla rappresentanza militare*, comunicata alla presidenza il 28.6.2000
12. Senato della repubblica, XIII legislatura, proposta di legge n. 4922 d’iniziativa del senatore Palombo, *Istituzione del comparto “difesa-sicurezza” nel pubblico impiego*, comunicata alla presidenza il 14.12.2000
13. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 932 d’iniziativa del deputato Molinari, *Nuove norme sulla rappresentanza militare*, presentata il 20.6.2001
14. Senato della repubblica, XIV legislatura, proposta di legge n. 494 d’iniziativa del senatore Meleleo, *Revisione della normativa sulla rappresentanza militare*, comunicata alla presidenza il 18.7.2001
15. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 1718 d’iniziativa del deputato Ramponi, *Nuove norme sulla rappresentanza militare*, presentata il 8.10.2001

Relatore: Prof. Federico SEPE

di: Giovanni

PALANTRA

SOG 41980

16. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 1822 d'iniziativa del deputato Lavagnini, *Nuove disposizioni in materia di rappresentanza militare*, presentata il 23.10.2001
17. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 1958 d'iniziativa della deputata Deiana e altri, *Riforma della rappresentanza militare e diritto di associazione del personale delle Forze armate*, presentata il 14.11.2001
18. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 2063 d'iniziativa del deputato Ascierio e altri, *Nuove norme in materia di rappresentanza militare*, presentata il 5.12.2001
19. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 2193 d'iniziativa del deputato Minniti e altri, *Nuove norme in materia di rappresentanza militare*, presentata il 21.1.2002
20. Senato della repubblica, XIV legislatura, proposta di legge n. 1063 d'iniziativa del senatore Nieddu e altri, *Riforma della rappresentanza militare*, comunicata alla presidenza il 28.1.2002
21. Senato della repubblica, XIV legislatura, proposta di legge n. 1089 d'iniziativa del senatore Malabarba e altri, *Riforma della rappresentanza militare e norme sul diritto di associazione del personale delle Forze armate*, comunicata alla presidenza il 1.2.2002
22. Senato della repubblica, XIV legislatura, proposta di legge n. 1352 d'iniziativa del senatore Eufemi e altri, *Norme in materia di rappresentanza militare*, comunicata alla presidenza il 23.4.2002
23. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 3372 d'iniziativa del deputato Bressa e altri, *Istituzione del comparto autonomo per le Forze di polizia e le Forze armate*, presentata il 8.11.2002
24. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 3956 d'iniziativa del deputato Ascierio e altri, *Istituzione del comparto autonomo per le Forze di polizia e le Forze armate*, presentata il 8.5.2003
25. Camera dei Deputati, XIV legislatura, proposta di legge n. 4034 d'iniziativa del deputato Lavagnini e altri, *Istituzione del comparto autonomo "difesa e sicurezza"*, presentata il 4.6.2003
26. Senato della repubblica, XV legislatura, proposta di legge n. 74 d'iniziativa del senatore Malabarba, *Riforma della rappresentanza militare e norme sul diritto di associazione del personale delle Forze armate e delega al Governo in materia di contrattazione collettiva del personale delle Forze armate*, comunicata alla presidenza il 28.4.2006
27. Senato della repubblica, XV legislatura, proposta di legge n. 428 d'iniziativa del senatore Ramponi, *Ordinamento della rappresentanza militare*, comunicata alla presidenza il 18.5.2006
28. Senato della repubblica, XV legislatura, proposta di legge n. 652 d'iniziativa del senatore Nieddu e altri, *Riforma della rappresentanza militare*, comunicata alla presidenza il 15.6.2006

Relatore: Prof. Federico SEPE

di: Giovanni

PALANTRA

SOG 41980

29. Camera dei Deputati, XV legislatura, proposta di legge n. 1313 d’iniziativa della deputata Deiana e altri, *Riforma della rappresentanza militare e norme sul diritto di associazione del personale delle Forze armate*, presentata il 6.7.2006
30. Camera dei Deputati, XV legislatura, proposta di legge n. 1924 d’iniziativa della deputata Pinotti e altri, *Tutela e valorizzazione della condizione militare nella definizione del rapporto d’impiego*, presentata il 10.11.2006
31. Camera dei Deputati, XV legislatura, proposta di legge n. 2187 d’iniziativa dei deputati Piro e Piscitello, *Riforma del sistema della Rappresentanza militare*, presentata il 30.1.2007
32. Senato della repubblica, XV legislatura, proposta di legge n. 1683 d’iniziativa del senatore Giambrone e altri, *Riforma del sistema della Rappresentanza militare*, comunicata alla presidenza il 3.7.2007
33. Senato della repubblica, XV legislatura, proposta di legge n. 1688 d’iniziativa del senatore Marini, *Nuove disposizioni in materia di tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi del personale militare*, comunicata alla presidenza il 5.7.2007
34. Senato della repubblica, XV legislatura, proposta di legge n. 1821 d’iniziativa della senatrice Menapace e altri, *Istituzione delle associazioni sindacali per il personale delle forze armate e dei Corpi di polizia ad ordinamento militare*, comunicata alla presidenza il 2.10.2007

Sitografia

1. www.assodipro.org
2. www.ficiesse.it
3. www.soldatolibero.it
4. www.aeronautica.difesa.it
5. www.difesa.it
6. www.sideweb.org
7. www.amid.it
8. www.sergenti.it
9. www.carabinieri.it
10. www.euromil.org

*Università degli Studi della Tuscia
Tesi di Laurea Interfacoltà
Scienze Organizzative e Gestionali*

Relatore: Prof. Federico SEPE
PALANTRA

di: Giovanni

SOG 41980

11. www.giuristidemocratici.it
12. www.blogquotidiani.net
13. www.parlamento.it