

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1093)

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SPORA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 1973

Norme per l'esercizio dei diritti sindacali da parte del personale militare di carriera in servizio permanente e continuativo appartenente alle Forze armate e ai Corpi di polizia

ONOREVOLI SENATORI. — Tra gli statali vi è un intero settore di primaria importanza che, per una causa o per l'altra, è sempre rimasto nell'ombra, non certo per la parte concernente i « doveri » ma per quella riguardante i « diritti », ed è il settore dei dipendenti militari dello Stato. La verità, per quanto inverosimile possa sembrare, è che il personale militare in servizio attivo nelle Forze armate e Forze di polizia, mentre ha contribuito e continua a contribuire, in misura notevole ed in maniera encomiabile, al mantenimento della vita legale nel Paese, di contro si può dire che nella vita reale è rimasto letteralmente tagliato fuori dal contesto democratico.

È vero che nell'ambito della pubblica amministrazione la Costituzione, con l'articolo 98, ha fissato, per la categoria dei militari di carriera in servizio attivo, delle ben determinate limitazioni, ma è altrettanto vero che, all'infuori di quelle, la Carta costituzionale non stabilisce più alcun altro limite alle libertà democratiche. In pratica si verifica invece, con una scusa o con l'altra, una massiccia costrittiva preclusione a molte

di queste libertà per i militari di carriera di terra, mare e cielo. Tra le tante libertà costituzionali negate ai dipendenti militari dello Stato, in testa a tutte sta ancor oggi, a distanza di oltre cinque lustri dall'avvento della Repubblica, il mancato riconoscimento giuridico della possibilità di avvalersi autonomamente e responsabilmente dell'azione sindacale alla quale hanno giustamente fatto ricorso, da tanti anni, tutte le altre categorie di cittadini, comprese quelle civili della pubblica amministrazione. È un grave torto, perpetuato a carico di centinaia di migliaia di uomini in divisa con stellette, che ora il Parlamento e lo Stato devono riparare se si vuole che la più volte conclamata « democratizzazione » delle Forze armate e Forze di polizia, sancita dal terzo capoverso dell'articolo 52 della Carta costituzionale, non continui a restare una semplice enunciazione di principio, priva di significato pratico.

Il presente disegno di legge mira proprio a riparare questo grave torto, che tanti danni di natura morale, economica e sociale ha già arrecato ai militari di carriera e relativi familiari.

Il sistema ancor oggi vigente, nell'ambito delle Forze armate e Forze di polizia, della « difesa d'ufficio » dei « diritti » derivanti dai « doveri », sempre lodevolmente assolti dai dipendenti militari dello Stato, si perde nella notte dei tempi ed è stato adottato tale e quale come lo si era ereditato dalla ventennale dittatura. Già soltanto la dizione « difesa d'ufficio » suona offesa alla democrazia in quanto non è concepibile, sotto il profilo della morale democratica, che lo Stato possa assumere, nei confronti di una sola parte dei suoi dipendenti, la duplice veste di datore e di censore del proprio operato. Si tratta di una assurdità mantenuta artificialmente in piedi con vari pretestuosi argomenti che, se era ammissibile accettare, nel supremo interesse delle istituzioni, nei primi anni dell'avvio della Repubblica ai fini di un consolidamento della democrazia, oggi non ha più alcuna ragione d'essere. Comunque la « difesa d'ufficio » degli interessi economici e sociali dei militari in servizio permanente o continuativo resta pur sempre in netto contrasto con il dettato costituzionale. La conferma dell'impossibilità da parte dello Stato di assumere la duplice contrastante veste di datore di lavoro e di sindacalista dei suoi dipendenti ci proviene dalla constatazione che esso Stato la fa valere esclusivamente nei confronti dei militari e non anche nei riguardi degli statali civili, per i quali l'azione sindacale è pienamente ammessa e riconosciuta. Questo divario, questa differenziazione che rasenta la discriminazione tra le due categorie di statali, mentre non trova più alcuna giustificazione, a lungo andare ha finito per tradursi in una patente di « immaturità democratica » autoritariamente imposta ai militari di carriera in servizio attivo nelle Forze armate e Forze di polizia, tanto ingiusta quanto immeritata. È un altro grave errore che, se ancora prolungato nel tempo, potrebbe — per colpa nostra e non dei militari — generare, in questi ultimi, una vera e propria sfiducia nel sistema democratico.

Sul tema della « libertà sindacale » da concedere al personale militare in servizio permanente e continuativo nelle Forze armate e Forze di polizia vi è poi un'altra conside-

razione da fare. Considerazione della massima importanza che, con il passare degli anni, è andata sempre evidenziandosi e che ora non è più possibile sottovalutare o tanto meno nascondere. Si estrinseca nel dato di fatto che è lo stesso personale militare a chiedere con sempre maggiore insistenza il libero accesso alla tutela sindacale. Finora questa pressione che sale spontanea dal basso, e cioè dalla massa dei militari costituente la base della piramide militare, è stata ufficialmente e volutamente ignorata, sminuendone e mimetizzandone la consistenza e la portata, ma non è con questa politica dello struzzo che si potrà soffocare una così diffusa e legittima democratica richiesta. Il « principio del sindacato », com'era logico prevedere, si è trasferito dal campo civile pubblico e privato al campo militare, dove non solo ha attecchito ma sta lievitando a vista d'occhio lungo tutta la scala gerarchica, ad eccezione del vertice, ma anche qui soltanto parzialmente ed in apparenza. Sia pure in maniera ordinata e servendosi dei soli mezzi consentiti dai regolamenti, questo problema sindacale le masse dei militari di carriera di terra, mare e cielo lo stanno oggi portando avanti con sempre maggior vigore, consapevolezza e cognizione di causa, dando così una tangibile prova di maturità democratica. Basta sfogliare le varie pubblicazioni del settore, tra le quali, ad esempio, « *Il giornale dei militari* », a forte tiratura, notevolmente diffuso e seguito in seno alle Forze armate e Forze di polizia, per rendersene conto. Non è quindi continuando a fingere di non vedere e non sentire quanto da tempo le masse dei militari di carriera in servizio attivo vanno sostenendo sul « sindacato » che si potrà ancora rinviare *sine die* la naturale soluzione di questo loro problema di fondo. Analizzando quanto vanno appunto sostenendo i militari di carriera sul sindacato, risulta chiaro che la stragrande maggioranza di essi non intende l'azione sindacale come un mezzo disgregatore, o anche soltanto perturbatore, della disciplina militare e antitetico o in opposizione alla gerarchia. Al contrario la considerano come uno strumento democratico idoneo a potenziare le Forze armate e Forze di

polizia, esaltando tanto la disciplina quanto la subordinazione gerarchica. Infatti, mentre da un lato darebbe al personale con le stellette quell'autogoverno dei suoi interessi di categoria che lo allineerebbe al personale civile della pubblica amministrazione, dall'altro lato rafforzerebbe il suo spirito eliminando quella insoddisfazione, sempre più accusata, derivante dall'essere soggetto, anche per le questioni non di servizio, come sono precisamente quelle d'ordine economico, sociale e normativo, alla tutela paternalistica dei suoi interessi da parte della gerarchia. Cosa, questa, evidentemente in contrasto con l'evoluzione moderna nel mondo del lavoro, che pone i militari sul piano sociale degli immaturi o dei disadattati e che sta dando luogo, tra le loro file, ad un diffuso senso di giustificata insofferenza mista a sofferenza. Tanto più se si considera che, scaricando la gerarchia militare dall'attuale anacronistico ingrato compito paternalistico, la stessa gerarchia avrà maggior spazio e maggiore disponibilità di energie da dedicare al perfezionamento e potenziamento dei servizi d'istituto, acquistando, nel contempo, maggiore ascendente sul personale dipendente.

D'altronde, se si guarda al di là delle Alpi, si vede che l'idea del ricorso al sindacato in campo militare in Europa è già stata applicata e si va sempre più estendendo in Nazioni a base democratica come la nostra e alleate all'Italia in funzione della costruenda Unione europea: dalla Repubblica federale tedesca al Belgio, Olanda e Danimarca. Nella Germania di Bonn, in cui funziona già da anni una associazione di militari a carattere sindacale e precisamente la « *Deutsche Bundeswehr Verband* », l'azione sindacale di tale associazione è stata riconosciuta e legalizzata dal Parlamento tedesco per cui, per legge, più nessun provvedimento economico, sociale e normativo può essere varato per i militari germanici senza la preventiva contrattazione con quell'organo sindacale e, in caso di mancato accordo, entrambe le parti si rimettono al giudizio di una apposita commissione arbitrale opportunamente costituita. Questa azione sindacale non solo non ha in alcun modo nuociuto

al buon funzionamento delle Forze armate tedesche, ma ha notevolmente, sotto molti aspetti, giovato a potenziarne il rendimento. Pertanto non si vede come in Italia non possa verificarsi lo stesso giovamento, a meno che non si voglia, *a priori*, offendere la categoria dei nostri militari di carriera ritenendoli incapaci di comportarsi nella fattispecie come quelli tedeschi.

Ma in tema sindacale c'è di più. Nella Germania federale si è ufficialmente costituita nel settembre 1972, con sede in Bonn, una organizzazione plurinazionale denominata « EUROMIL » — Organizzazione europea delle associazioni militari — con compiti essenzialmente sindacali, come risulta chiaramente dal suo statuto là dove specifica che lo scopo dell'organizzazione è quello di « tutelare gli interessi generali, ideali, sociali e professionali dei militari ». All'EUROMIL hanno aderito, oltre alla Associazione di militari della Germania federale sopra citata, varie altre associazioni di militari del Belgio, dell'Olanda, della Danimarca e dell'Italia. Per l'Italia si sono consociate, nell'EUROMIL, l'« ANUA » — Associazione nazionale ufficiali aeronautica — e il « SINAM » — Sindacato nazionale autonomo dei militari — il cui presidente è stato eletto (per la parte italiana) vice presidente dell'EUROMIL. Come si vede, l'idea del sindacato per i militari di carriera in servizio attivo non sta premendo solo dall'interno del nostro Paese ma anche dall'estero e da Nazioni democratiche affiancate all'Italia nell'avviato processo verso una Europa unita; il che rende ancor più necessaria ed urgente una soluzione di questo problema da parte del nostro Parlamento.

Il disegno di legge che ora sottoponiamo al vostro esame, onorevoli senatori, vuole appunto essere una soluzione, a nostro avviso, rispondente in senso democratico a tutte queste esigenze.

Consta di quattro articoli e non comporta alcun stanziamento di fondi da parte dello Stato.

Nel primo articolo si consente al personale militare in servizio permanente o continuativo nelle Forze armate e Forze di polizia l'iscrizione ad organizzazioni sindacali sen-

za alcuna limitazione e nel contempo si abroga il decreto luogotenenziale n. 205 del 24 aprile 1945, assurdamente ancor oggi in vigore nella Repubblica, il quale vieta al personale della Pubblica sicurezza l'iscrizione ai sindacati.

Il secondo articolo, mentre convalida il principio del libero accesso ai sindacati da parte dei militari di carriera in servizio attivo nelle Forze e Corpi armati dello Stato, nella sua pur chiara schematicità richiede una maggiore illustrazione in quanto pone dei precisi limiti al personale stesso che intende avvalersi della tutela sindacale. Tali limitazioni derivano dal fatto che al personale militare non può essere consentita una azione sindacale che possa infrangere i vincoli della disciplina militare e possa sfociare in manifestazioni di sciopero di qualsiasi natura e genere. E ciò per evitare che il Paese possa trovarsi nella grave, pericolosa situazione di mancata copertura della sicurezza interna ed esterna affidata alle Forze armate e Forze di polizia. Un arresto, anche soltanto momentaneo, di questa copertura potrebbe essere fatale tanto alla sopravvivenza delle istituzioni democratiche quanto alla sicurezza interna ed esterna dell'intera Nazione. A questo proposito fa testo la sentenza n. 31 della Corte costituzionale emessa il 27 febbraio 1969 in ordine all'applicazione dell'articolo 40 della Costituzione regolante il diritto di sciopero, secondo la quale il legislatore non dovrà mai « pregiudicare gli interessi fondamentali dello Stato previsti e protetti dalla Costituzione ». Vi è dunque una precisa esigenza essenziale, rispondente all'assoluta necessità di mantenere ininterrottamente efficienti tutti i servizi che garantiscono la vita comunitaria nazionale; esigenza essenziale alla quale lo Stato non può e non deve rinunciare, nel supremo interesse della Nazione. Quale contropartita a queste indispensabili limitazioni, sulla falsariga di quanto è già stato fatto nella Ger-

mania federale, si potrebbe indicare come suggerimento il ricorso, nei casi di inconciliabilità della trattativa sindacale, ad una commissione arbitrale composta da alti magistrati di indiscussa imparzialità, nominati su indicazione paritetica delle due parti (governo e sindacati), ad eccezione del presidente della commissione la cui nomina dovrebbe essere lasciata alla discrezione del Capo dello Stato nella sua qualità di Capo supremo delle Forze e Corpo armati dello Stato. Di qui l'altra necessità che il personale militare in servizio attivo nelle Forze armate e Forze di polizia, con quell'alto senso di responsabilità individuale e collettiva che lo contraddistingue e di cui ha sempre dato luminose prove di radicato attaccamento, si orienti verso organizzazioni sindacali a base democratica, apolitiche e rispondenti chiaramente e tassativamente ai requisiti specificati dall'articolo 2 del presente disegno di legge.

Dobbiamo avere piena fiducia che il personale militare in servizio permanente e continuativo di terra, mare e cielo farà sue queste essenziali esigenze perchè ha già dato prova non solo di possedere quell'alto e sentito senso del dovere che non può non essere messo in discussione, ma di aver raggiunto quella maturità democratica equivalente, sul piano pratico, al dettato costituzionale il quale prescrive che l'ordinamento delle Forze armate deve uniformarsi allo spirito democratico della Repubblica.

Con l'approvazione di questo disegno di legge si otterrà l'inserimento in presa diretta nell'ordinamento democratico della categoria dei militari di carriera in servizio attivo nelle Forze e Corpi armati dello Stato, che consentirà alla democrazia di fare un gran bel passo avanti perchè la farà finalmente entrare nell'area della cittadella militare, dalla quale è rimasta finora praticamente assente.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—**Art. 1.**

Nessuna limitazione può essere posta all'iscrizione ad organizzazioni sindacali per il personale militare, in servizio permanente o continuativo, appartenente alle Forze armate o Corpi armati dello Stato.

È abrogato il decreto luogotenenziale 24 aprile 1945, n. 205, che vieta l'iscrizione ad organizzazioni sindacali al personale appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza.

**Art. 2.**

Il personale di cui all'articolo 1 ha la facoltà di partecipare alla vita sindacale delle rispettive organizzazioni, nonchè di esprimere liberamente la propria opinione per quanto riguarda i problemi sindacali senza infrangere i principi della disciplina militare e senza partecipare a manifestazioni di sciopero di qualsiasi natura.

**Art. 3.**

Tutte le disposizioni di legge e norme in contrasto con la presente legge sono abrogate.

**Art. 4.**

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.