



AUDIZIONE INFORMALE IN COMMISSIONE DIFESA DEL SIM MARINA 25 GIUGNO 2019

Nell'ambito dell'esame delle proposte di legge in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare

Buongiorno Sig. Presidente ed Onorevoli di questa Commissione Difesa, sono il Contrammiraglio Pietro Covino e sono qui in qualità di Presidente provvisorio del SIM Marina eletto nel corso dell'assemblea costituente del 30 marzo u.s. Desidero esprimere, a nome dell'associazione sindacale che rappresento, un sentito ringraziamento per l'opportunità offertaci di essere auditi e poter così esprimere il nostro punto di vista sul testo del Disegno di legge così come ora risulta in trattazione.

Le parole chiave che mi hanno indotto ad accettare questo incarico sono: Impegno sociale, partecipazione, ascolto e tutela, che non sono dissimili da quelle del giuramento prestato oltre 37 anni or sono. Con questo intendo dire che spirito di servizio, abnegazione, senso di responsabilità, richiamati nel corso dell'audizione del CaSMM pro tempore sull'analogo contenuto dell'odierna audizione, sono e devono essere il segno distintivo di chi sarà chiamato a svolgere la funzione sindacale

Non ripercorrerò le motivazioni per le quali il disegno di legge in esame debba colmare un vuoto normativo, tengo solo a sottolineare quanto ciò sia ormai necessario, ineludibile ed urgente.

Termini come specificità ed efficienza non sono in contrasto con l'azione sindacale anzi riteniamo che proprio in ragione di ciò l'ascolto partecipativo e la risoluzione delle problematiche che verranno poste all'attenzione delle SS.AA. possano costituire i presupposti per una maggiore efficienza dando altresì pienezza di contenuto anche al termine "specificità". Siamo consci delle particolari condizioni di vita che abbiamo scelto ma crediamo anche sia un dovere di chi amministra questo immenso patrimonio umano di valori, tenere in considerazione la necessità di rendere queste condizioni di vita adeguate al tempo ed alla cultura del nostro Paese.

Prima di passare a segnalare quelli che a nostro avviso sono i Punti critici della PdL 875 così come risulta rientrata in commissione difesa, desidero evidenziare l'importanza che la disciplina sull'esercizio della libertà sindacale del personale militare sia un atto completo senza troppi rinvii o deleghe e che definisca una reale "Agibilità" senza la quale non ci potrà mai essere un diritto sindacale per i lavoratori militari o sarà gravemente ridimensionato a tal punto da risultare un diritto non esercitabile.

Nel dettaglio:

Art. 5 (competenze delle associazioni a carattere sindacale tra militari)

L'orientamento della Corte Costituzionale che ha dato luogo alla nota sentenza del 2018, ha trovato le sue radici nell'applicazione dell'art.11 della CEDU¹ che richiama la necessità di evitare la limitazione dei diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini quando non necessaria.

Sulla scorta di tale principio riteniamo che l'art 5 della Pdl travalichi obiettivamente il "necessario". Il SIM non mette in discussione le lettere b) c) ed e) relative rispettivamente ad addestramento, operazioni e rapporto gerarchico-funzionale, Per le restanti voci ordinamento, settore logistico ed impiego del personale suggeriamo un intervento minimale che possa sostituire le parole "in quanto" con la parola "quando". In questo modo si porrebbe a carico dell'Amministrazione indicare/motivare quando la preclusione sia necessaria perché strettamente connessa all'efficienza ed all'operatività dello strumento. In allegato

¹ " L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato".

lasciamo all'esame della commissione una breve analisi giuridica ove spieghiamo per quali motivi talune materie sono senza alcun dubbio materia di interesse sindacale.

Oltre al citato art. 5 vi sono ulteriori articoli che a parere di questa associazione risultano non sufficienti a garantire la reale capacità rappresentativa dei sindacati militari (art 13), oltre che disegnare un modello che non tutela la possibilità di svolgere una vera azione sindacale; le limitazioni poste dagli art 14 e 17 minano uno dei cardini dell'esistenza di un sindacato e cioè l'effetto "prevenzione" che incide nel rapporto di lavoro e abbatte sensibilmente il contenzioso.

Volendo essere estremamente coincisi vi rappresentiamo l'esigenza di rivedere nel senso da noi auspicato i seguenti articoli.

Art. 13 (rappresentatività)

Per garantire l'esistenza in vita dei sindacati e consentire loro di operare, è necessario che la rappresentatività si ottenga sulla base della forza sindacalizzata e non della forza effettiva della propria F.A., tra l'altro ciò significherebbe adeguare le associazioni sindacali dei militari con quelli delle forze di polizia ad ordinamento civile che si richiamano all'art. 43 del Dlgs. 165/2001². Ulteriormente il richiamo del 3% riferito ad ogni categoria appare misura non necessaria e tale da compromettere la rappresentatività di un'organizzazione sindacale anche percentualmente molto significativa.

Art. 14 (tutela dei diritti)

I para a) e b), come scritti nell'attuale pdl rendono soggettiva sia la perseguibilità disciplinare delle dichiarazioni rilasciate che la permanenza dei dirigenti nella sede dove svolgono attività sindacale, introducendo in questo caso un concetto di "incompatibilità ambientale" non meglio specificato. Entrambi i para, se non opportunamente modificati (recuperando quanto previsto ai para 1 e 2 dell'art 9 del testo originale), pongono i dirigenti sindacali in una soggezione gerarchica che potrebbe condizionare l'esercizio di un diritto garantito costituzionalmente non solo per il diretto interessato ma anche per gli iscritti che hanno liberamente scelto il proprio rappresentante. La lettera c), infine, appare rientrare in pieno nell'alveo di quei limiti non necessari. Se il dirigente sindacale appartiene ad un reparto o unità designata a svolgere attività operativa all'estero dovrà seguire le sorti del proprio Comando. La limitazione così come posta manifesta, forse anche in modo inconsapevole, l'atteggiamento mentale "non inclusivo" da riservare a coloro che desidereranno assumere l'impegno sociale nell'ambito delle associazioni sindacali.

Art. 17 (giurisdizione)

Le Commissioni permanenti della Giustizia e del Lavoro, negli atti uniti alla pdl, pur esprimendo parere positivo chiedono di valutare se sia opportuno derogare dalle norme cardine poste dagli art 28 L. 300/1970 e 63 del DL 165/2001 e riconosciute nelle disposizioni Costituzionali e dall'Unione Europea utili a reprimere eventuali condotte antisindacali. Noi riteniamo che la deroga sia una misura non necessaria in quanto il ricorso alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, non inficia l'operatività della Forze Armate, bensì consente un rapporto equilibrato tra Sindacato e Amministrazione, garantito dal giudice naturale, competente in materia.

Quale ultimissima annotazione, segnalo l'importanza di introdurre nell'art. 7 (finanziamento e trasparenza dei bilanci) una norma transitoria che indichi, nelle more dell'emanazione del regolamento, la percentuale minima della quota associativa da trattenere con delega sulla voce stipendio. Il SIM Marina, soprattutto nella fase iniziale, ritiene adeguata una quota minima pari allo 0, 25% inferiore rispetto a quella stabilita all'art. 34 del DPR 164/2002 per le forze di polizia ad ordinamento civile. Nonché emendare il comma 1 consentendo le donazioni o i lasciti di singoli cittadini ed eventuali sponsorizzazioni per l'organizzazione di eventi, corsi di formazione e aggiornamento, in quando la loro preclusione appare anch'essa una misura non necessaria.

² Articolo 43 Rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva (Art.47-bis del d.lgs n.29 del 1993, aggiunto dall'art.7 del d.lgs n.396 del 1997, modificato dall'art.44, comma 4 del d.lgs n.80 del 1998; Art.44 comma 7 del d.lgs n.80 del 1998, come modificato dall'art.22, comma 4 del d.lgs n.387 del 1998) 1. L'ARAN ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale. Il dato associativo è espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato. Il dato elettorale è espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale, rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito considerato.



ANALISI GIURIDICA RELATIVA AD ALCUNI ASPETTI DELLE MATERIE IMPIEGO ED ORDINAMENTO ESCLUSE DALLE COMPETENZE DEGLI ORGANI RAPPRESENTATIVI AI SENSI DELL'ART. 1478, COMMA 7 DEL DLGS 66/2010

Con riguardo alle limitazioni per materia previste nell'esercizio del diritto di associazione sindacale militare, da ultimo riconosciuto dal Giudice Costituzionale, si osserva preliminarmente che allo stato attuale non esiste di massima un elenco di carattere tassativo, fatto salvo per alcuni aspetti sanciti legislativamente e sempre tutelati dalla stessa Corte Costituzionale, come per esempio il divieto di esercizio del diritto di sciopero.

Con riguardo agli altri limiti, invece, è stata richiamata la necessità di uno specifico intervento legislativo, che alla luce della novità del riconoscimento del diritto di associazionismo, riformuli il nuovo perimetro in cui confinare le libertà sindacali che non possono essere riconosciute anche a favore dei militari. Tale previsione, tuttavia, non può non fondarsi sul principio sancito dall'art. 52 della Costituzione secondo cui l'ordinamento delle FF.AA. si informa allo spirito democratico della Repubblica, per cui i militari non possono essere considerati estranei all'ordinamento generale dello Stato, ma ne fanno parte a pieno titolo, nonostante l'assoluta specialità della funzione che prevede la possibilità di sacrificare alcuni loro diritti, anche di rilievo costituzionale, **solo sull'altare di altro principio di pari livello normativo, rappresentato dal sacro dovere di provvedere della difesa della patria e delle libere istituzioni.**

Ne deriva che la limitazione all'esercizio dei diritti da parte del cittadino militare non può essere la regola bensì l'eccezione, come emerge anche dal dettato della **Carta Sociale Europea** che, da una parte, **all'art. 5 della Parte II**, stabilisce che l'applicazione dei diritti sindacali ai membri delle Forze Armate e la misura in cui sono applicate è determinata dalla legislazione nazionale, mentre all'art. G della Parte V precisa che *"i diritti e i principinon potranno essere oggetto di restrizioni o di limitazioni.....che non sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume"*.

In tal senso e con la forza che deriva dalla **CEDU all'art.11** ritroviamo che *"L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato"*.

In relazione a quanto osservato ed in considerazione che l'operato della Corte Costituzionale si limita ad una "attività normativa" non positiva ma esclusivamente derivante dalla necessità, a seguito di una declaratoria di incostituzionalità, di evitare vuoti legislativi, appare evidente che il richiamo all'applicazione dell'art. 1478 comma 7 del C.O.M., afferente comunque ad una fattispecie organizzativa diversa, qual è l'organo di rappresentanza militare, per l'individuazione delle materie escluse dalle competenze delle associazioni sindacali militari è di carattere indicativo e non tassativo **e non può involgere quegli aspetti dei settori in esso indicati che sconfinano nella violazione non necessaria dei diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini e quindi anche al cittadino militare.** Tra questi, evidentemente, rientrano tanto quegli aspetti afferenti l'impiego del personale che non incidono sull'efficienza dello strumento militare e quindi non sono funzionali al dovere "sacro" di difendere la Patria e di salvaguardarne le libere istituzioni, quanto quelli legati all'ordinamento, per la parte in cui, anche in questo caso, non incidano direttamente sulla capacità operativa e funzionale dello strumento militare.

Circa le questioni d'impiego del personale, va infatti evidenziato che il provvedimento d'impiego del personale, pur costituendo un ordine militare e non necessitando di particolare motivazione, non sfugge, per alcuni aspetti, alle regole del **sindacato giurisdizionale**, permanendo in capo al soggetto militare un interesse legittimo al rispetto da parte dell'Organo d'Impiego sia della legislazione ordinaria emanata a sua tutela (che in alcuni casi assurge a vero e proprio diritto) sia delle stesse regole interne emanate dalla Difesa per dare applicazione alle succitate fonti legislative. Si tratta, in via esemplificativa, dell'impiego vincolato connesso al D.lgs. 267/2000, al D.lgs. 151/2001, alla L. 104/1992, alle tutele poste dalle stesse FF.AA. a favore del personale che vive gravi disagi familiari o necessita di agevolazioni per tutelare l'unità familiare o la prole, specialmente se ambedue i genitori sono militari, etc.

La giurisprudenza, infatti, è intervenuta in numerosissimi casi invitando l'amministrazione militare a riesaminare il trasferimento d'autorità disposto, sospendendo l'efficacia del provvedimento. Nella maggior parte dei casi tali interventi sono stati motivati dal fatto che, pur riconoscendo all'ordinamento militare la sua natura speciale, in relazione al rapporto di gerarchia ed al marcato obbligo di obbedienza, anch'esso deve conformarsi "allo spirito democratico della Repubblica" (cfr. cit. art. 52 comma 3 Cost.)

Proprio in questo ambito non solo si ritiene legittimo l'intervento di tutela sindacale, ma si ritiene altresì opportuno in quanto assicurerebbe all'Amministrazione una maggiore efficienza derivante dalla limitazione dei casi di espletamento di attività lavorativa in condizioni di disagio.

La conseguenza di questa impostazione è che, anche per l'Amministrazione della Difesa, vanno osservati, in relazione a fasi di organizzazione e gestione del personale che non si differenzino per procedimento e finalità, da quelli del restante pubblico impiego, i **principi e criteri che segnano il modo d'essere di tutti i rapporti tra Stato - apparato e cittadini**, essenziali per la stessa concezione di uno Stato democratico (cfr. in termini Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2010 n. 2929).

Numerose sentenze hanno quindi sottolineato che **gli atti di trasferimento d'autorità**, pur non richiedendo la puntuale applicazione delle garanzie partecipative (considerata la caratteristica di ordine militare), **devono comunque contenere l'indicazione dei presupposti, di fatto e di diritto, posti a base del provvedimento, ove necessario.** In altre parole l'amministrazione deve poter dimostrare l'infungibilità del provvedimento, se sussistono contestuali esigenze di carattere privato, parimenti

tutelate, contrapposte al raggiungimento dei fini istituzionali, non potendosi arroccare su posizioni semplicistiche quali ad esempio la necessità di rotazione nelle sedi di maggiore congestione.

Parallelo e del tutto analogo discorso va fatto per quanto riguarda la parte ordinamentale: l'esclusione *tout court* della materia "Ordinamento" fra quelle d'interesse sindacale significherebbe provocare una menomazione eccessiva ed immotivata alle prerogative dei sindacati militari, immotivata ed ingiustificabile alla luce del già citato orientamento derivante dall'applicazione della CEDU.

Se infatti permane una giustificata e pacifica titolarità esclusiva dell'Amministrazione nella organizzazione dell'Ordinamento militare per tutte quelle parti che incidono direttamente sull'attività operativa ed addestrativa e, più in generale, sulla prontezza ed efficienza dello strumento militare, va d'altro canto riconosciuto il legittimo interesse dell'attività sindacale per quegli aspetti che più hanno a che fare con i profili di carriera e di avanzamento del personale.

La cosa è tanto vera che, ad esempio, in occasione della recente riforma in materia di riordino del personale militare, sono stati chiamati a partecipare in diverse fasi gli stessi CoCER che, nell'ambito dello strumento della rappresentanza a cui fa direttamente riferimento l'articolo 1478 coma 7 del C.O.M., avrebbero dovuto essere esclusi.

Se era infatti impensabile l'esclusione della Rappresentanza militare dal processo riformativo, nonostante la non diretta inclusione della materia fra quelle di pertinenza di tale organo, a maggior ragione lo sarebbe, per il futuro, quella dello strumento sindacale che nasce, lo si ricorda, dalla premessa ribadita dalla Corte che la rappresentanza esistente non è sufficiente a garantire il diritto fondamentale, di associazione sindacale, secondo quanto riconosciuto dalla Carta Costituzionale. Pertanto, oltre che nella forma associativa, gli organi di rappresentanza dovranno risultare maggiormente permeanti anche nei compiti e nelle materie d'interesse.

Appare pertanto chiara la necessità che le associazioni sindacali prendano parte attiva a quei processi decisionali, anche di vera e propria contrattazione che, senza toccare direttamente gli aspetti operativi o addestrativi, incidono significativamente sul personale, primi fra tutti proprio quelli legati al trattamento economico e di missione, così come l'innovazione dei profili di carriera e avanzamento.

Vale peraltro giusto la pena di ricordare come la partecipazione ed il contributo delle sigle sindacali alla contrattazione nazionale sia cosa già prevista per gli organi di polizia - anch'essi senza dubbio appartenenti ad una categoria preposta, a similitudine delle FF.AA., alla difesa della sicurezza della collettività nonché alla salvaguardia delle libere istituzioni - nonostante siano sottoposti allo stesso tipo di limitazioni previste dai succitati articoli della CEDU e della Carta Sociale Europea.

La piena conciliabilità dell'attività sindacale, tanto nei settori ordinamentali che di gestione del personale, senza intaccare il compito di garantire l'ordine pubblico, senz'altro primario, già attuata nell'ambito delle forze di Polizia, è prova che la stessa esperienza potrebbe (ed anzi dovrebbe) essere mutuata anche nella nascente sindacalizzazione militare.

Del resto, una normativa eccessivamente restrittiva circa le materie d'interesse sindacale, senza che tale restrizione sia chiaramente motivabile con l'esigenza di portare a compimento i compiti istituzionali, sarebbe non sostenibile in termini di parità di trattamento, anche alla luce del pronunciato costituzionale richiamato.

In conclusione, oltre a ritenere, come detto in precedenza, che l'intervento sindacale per alcuni casi specifici di impiego, potrebbe essere esercitato nei limiti normativamente previsti e assicurerebbe all'Amministrazione stessa una maggiore efficienza, nonché contribuirebbe a deconflituare il rapporto con il personale con la conseguenza di ridurre il corposo contenzioso amministrativo che impegna L'Avvocatura dello Stato, i tribunali Amministrativi Regionali ed il Consiglio di Stato, analogamente la trattazione della materia ordinamentale, limitatamente agli aspetti che coinvolgono la condizione, il trattamento, la tutela – di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale – dei militari, già disciplinata dal comma 4 dell'art. 1478 del citato COM per la sola formulazione di pareri/proposte e richieste, dovrebbe legittimamente assurgere a livello di contrattazione.

