

Audizione del Capo di Stato Maggiore della Difesa
in merito alla costituzione delle Associazioni professionali a
carattere sindacale in ambito Difesa
Roma, 5 marzo 2019

Premessa

A nome delle Forze armate, rivolgo un deferente saluto e ringrazio, i Presidenti, i Senatori e gli Onorevoli delle Commissioni Difesa riunite di Camera e Senato per avermi voluto in questa sede, offrendomi la preziosa opportunità di trattare ed approfondire una problematica di grande rilevanza per il futuro del mondo militare.

Problema

Come noto, la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018 ha determinato la parziale illegittimità dell'art. 1475, comma 2 del Codice dell'ordinamento militare ed ha previsto che *«i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge»*, introducendo, di fatto, un nuovo modello di tutela degli interessi del personale militare nell'ambito del quale vengono promosse le organizzazioni a carattere sindacale.

La Corte, infatti, ha ritenuto che la citata disposizione normativa fosse incompatibile con parametri di fonti internazionali, quali l'art. 11

della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sulle "*libertà di riunione e di associazione*" e l'art. 5 della Carta Sociale Europea su "*i diritti sindacali*".

In particolare, tale ultima disposizione laddove rimette alla legislazione nazionale di determinare il «principio» e la «misura» dell'applicazione delle garanzie sindacali ai militari, auspica la previsione di un nucleo essenziale di libertà sindacali che non può non essere riconosciuto anche a favore dei militari.

Scopo

Lo scopo di questa mia audizione è, pertanto, quello di fornire Loro alcune riflessioni, certamente non esaustive della problematica, ma comunque utili spero alle future iniziative legislative volte a definire il quadro normativo applicabile alle associazioni professionali a carattere sindacale. Così come credo sia utile evidenziare che, fin dal primo momento, si è affrontato questa nuova sfida in modo proattivo, attento, solerte e aperto, avendo bene a cuore sia il bene del personale sia la funzionalità e la buona amministrazione di un patrimonio che va salvaguardato a 360 gradi.

**Incontro con i
rappresentanti del SIULM**

Ed è con tali intenzioni che, lo scorso 19 febbraio, ho avuto il piacere di

incontrare una prima delegazione, quella del Sindacato Unitario Lavoratori Militari (SIULM). Si è trattato sostanzialmente di una mera visita di cortesia, svoltasi tra l'altro in un clima di serena cordialità, che mi ha dato modo di conoscere gli elementi ritenuti di maggiore interesse.



**Situazione richieste pervenute
di costituzione Associazioni**

A partire da ottobre 2018, sono pervenute numerose istanze di costituzione delle predette associazioni, perlopiù a carattere interforze (9 – nove), ma anche di soli appartenenti all'Esercito (2 – due), alla Marina (3 – tre), all'Aeronautica (3 – tre) ed ai Carabinieri (7 – sette), per un totale di 24 (ventiquattro)¹ istanze.

Grazie alle chiare modalità procedurali, definite attraverso alcune puntuali direttive ministeriali nel frattempo emanate, è stato possibile avviare l'iter per il rilascio del “necessario” assenso ministeriale, presupposto delle citate Associazioni che vede, quale snodo essenziale, l'Ufficio Generale Affari Giuridici dello Stato Maggiore della Difesa, del quale il generale CARRA, qui con me oggi, ne è il Capo Reparto.

**Istruttoria per l'assenso del
Ministro (direttive ministeriali)**

L'adozione del provvedimento di

¹ Dati riferiti al 19 febbraio 2019, da aggiornare in concomitanza con l'audizione.

assenso comporta un'attività istruttoria nel corso della quale, si deve effettuare un controllo sui:

- requisiti soggettivi dei militari proponenti, che devono essere in servizio o in ausiliaria e non ricomprendere vicende penali o disciplinari di rilevante gravità;
- requisiti oggettivi dell'atto costitutivo e dello statuto dell'associazione, che devono indicare, compiutamente, la struttura organizzativa, le modalità di costituzione e di funzionamento, l'assenza di finalità lucrative e la previsione quale fonte di finanziamento esclusivamente delle quote a carico degli associati attraverso un sistema che garantisca la massima trasparenza e pubblicità della relativa gestione;
- requisiti funzionali relativi all'attività che si intende svolgere, quali il divieto di esercitare il diritto di sciopero o azioni sostitutive di esso.

Tutti gli elementi richiesti, di cui solo alcuni citati a titolo esemplificativo, erano già previsti in parte per la costituzione di una generica associazione tra militari, nonché enucleati dal quadro dispositivo di riferimento, dalla normativa primaria e regolamentare vigente (il Codice dell'ordinamento militare e il relativo Testo unico

delle disposizioni regolamentari), dalla stessa pronuncia della Corte Costituzionale e dal parere del Consiglio di Stato richiesto dal Signor Ministro della Difesa.

Al termine di tale fase istruttoria, che coinvolge tutte le Forze armate e il Corpo della Guardia di Finanza, è previsto che il Capo di Stato Maggiore della Difesa fornisca un parere non vincolante al Signor Ministro della Difesa.

Al momento, tale iter istruttorio si è concluso favorevolmente per tre diversi sodalizi.



Sentenza nr. 120/2018
della Corte Costituzionale

Resta ora da delineare compiutamente l'attività che tali associazioni sindacali potranno svolgere. A premessa degli approfondimenti che sto per fare, ritengo opportuno citare ancora una volta la Corte Costituzionale che, nella nota sentenza, richiama il puntuale contenuto dell'art. 5 della Carta sociale europea. Riporto testualmente: *“Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti*

s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla."

Quindi, sempre facendo riferimento alla Consulta in relazione "*... ai limiti dell'azione sindacale ..*", mi è doveroso evidenziare come la stessa Corte, dopo aver richiamato ed esplicitamente sottolineato il divieto di esercizio del diritto di sciopero, afferma che "*...con riguardo agli ulteriori limiti, invece, è indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, la Corte ritiene che, in attesa dell'intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni² che escludono dalla loro competenza «le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale»*".

Di fatto, la sentenza della Corte traccia un preciso perimetro entro il quale il Legislatore ordinario è chiamato a muoversi.

² Art. 1478, comma 7, del D.Lgs. n. 66/2010.

Specificità delle Forze Armate

Prima ancora di addentrarmi in spunti e profili tecnici, mi preme sottolineare l'opportunità che proprio per la particolare rilevanza dell'argomento sia riaffermata e sempre tenuta nella giusta considerazione, anche in questa sede, la specificità del mondo militare in virtù della sussistenza di peculiari esigenze che lo distinguono dalle altre Amministrazioni dello Stato.

Corale condivisione dei principi

L'auspicio, inoltre, è che, in virtù della neutralità propria delle Forze armate e di un rinnovato riconoscimento delle stesse Forze armate quale patrimonio di tutti gli italiani e dell'intero Paese, una legge così importante, da tutti definita di portata epocale, possa poggiare sulla convinta e condivisa adesione di tutte le componenti parlamentari.

“Sacro dovere” (art. 52 Cost.)

Essa dovrà sicuramente essere sintesi dei diversi interessi e delle varie sensibilità delle nostre donne e uomini in uniforme, e rispettare al contempo anche quei limiti richiamati dalla Corte Costituzionale, nella convinzione che la locuzione «sacro dovere», di cui all'art. 52 del dettato Costituzionale, qualifichi come preminente il dovere di difesa della Patria e delle Istituzioni rispetto a tutti gli altri, elementi comunque da considerare.

Si tratta, ancora una volta, di dover prevedere un contemperamento tra interessi pubblici e diritti di libertà tra l'altro già introdotto dalla Legge di principio. Quindi, ricade sul Legislatore l'onere, anche morale, di assicurare questo equilibrio senza pregiudicare, ma anzi rafforzare ulteriormente, quei valori sui quali si fonda l'efficienza delle Forze armate: faccio riferimento, in particolare, all'ordinamento gerarchico-funzionale, alla disciplina, alla coesione e massima compattezza, elementi fondamentali per la pronta operatività delle Forze armate.

Democraticità e neutralità Parimenti, principi quali la democraticità e la neutralità propri dell'ordinamento militare devono necessariamente informare anche le stesse Associazioni sindacali tra militari, che dovranno operare nell'ambito di un contesto libero (art. 39 Cost.) ed affermare in ogni circostanza la loro totale estraneità a competizioni politiche (art. 98 Cost.).

A premessa dei lavori, voglio assicurare che i Vertici e la Dirigenza militare, ad iniziare da me, sentono fortemente connaturati in loro i principi costituzionali ed hanno costantemente a cuore le sorti del personale dipendente, non essendosi mai sentiti "controparte" rispetto ad

esso, bensì elementi integranti e sinergici del complesso organismo militare.

Al riguardo, basti pensare come l'operatività di ogni reparto - in termini di efficienza, efficacia ed economicità - risulti intrinsecamente connessa con la salvaguardia del morale, della salute psicofisica e del benessere del personale.

Disciplina

Alla stessa stregua, la disciplina, che si manifesta tipicamente nell'ubbidienza ad una serie di norme e regole, risulta fondamentale ammaestramento e guida per tutto il personale e rappresenta uno dei cardini essenziali per l'efficace funzionalità della compagine militare nella sua interezza.

Unicità di comando

Anche il principio dell'unicità di comando rappresenta un valore fondante, indispensabile ed essenziale dell'organizzazione militare, che declinato lungo la scala gerarchica nella responsabilità della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle risorse, assicura più in generale l'appropriata gestione della buona amministrazione, prevista dall'articolo 97 della Costituzione, oltre che l'efficace condotta delle operazioni.

È un principio, questo, dell'arte militare che nello svolgimento delle operazioni deve essere attuato ponendo ciascun elemento alle dipendenze di un unico Comandante. Questi è il solo responsabile dell'operazione e costituisce il mezzo per assicurare la chiarezza degli scopi, il coordinamento degli sforzi per raggiungerli e, non da ultimo, per evitare conflitti interni alla struttura stessa.

“Si combatte così come ci si addestra”

Tutti questi elementi devono poter essere salvaguardati e connotare lo strumento militare in ogni situazione, fin dal tempo di “pace” e fin dai tempi della formazione e addestramento, tenendo conto di un altro principio base universalmente riconosciuto da tutte le organizzazioni militari, ovvero nella pragmatica constatazione che *“si combatte così come ci si addestra”*, mettendo in gioco il bene individuale e collettivo più prezioso: quello della vita umana.

Rilevanza dei progetti di legge in esame

Pertanto, alla luce della sentenza della Consulta, l'attuale fase di trasformazione ci pone di fronte ad un compito di particolare delicatezza, portata e responsabilità anche internazionali, in considerazione della mancata previsione di una rappresentanza sindacale professionale militare, che possa essere presa a

riferimento, tra i maggiori Stati membri della NATO o della UE, con la sola eccezione della Germania (la quale, tuttavia, risulta caratterizzata da vicende storiche ed esperienze nelle relazioni sindacali non sovrapponibili a quelle italiane).

Associazioni sindacali rappresentative di tutte le categorie di personale

L'iniziativa legislativa dovrebbe prevedere, ad esempio, l'associazione del personale militare di qualsiasi grado (Ufficiali, Ispettori/Marescialli, Sovrintendenti/Sergenti e ruoli di base) e garantire espressamente, la tutela degli interessi degli iscritti indipendentemente dalla categoria di appartenenza e dal grado rivestito. Ciò, al fine di assicurare l'imprescindibile valore costituzionale della coesione interna della Amministrazione militare.

Revoca dell'assenso del Ministro

Con riferimento, poi, all'atto di assenso ministeriale, si dovrebbe indicare anche l'opportunità che tale provvedimento possa essere revocato venendo meno i requisiti richiesti.

Giurisdizione

Inoltre, si dovrebbe contemplare l'opportunità di attribuire la giurisdizione sulle controversie, nel Comparto militare, relative a posizioni oggetto di tutela da parte dell'articolo 28 dello

Statuto dei lavoratori³ (cosiddette “condotte antisindacali”) al giudice amministrativo e secondo la disciplina propria dei riti di quest’ultimo, in ragione sia della minore diffusione sul territorio rispetto al “giudice del lavoro”⁴ e, conseguentemente, alla minore possibilità di pronunce contrastanti, potenziale vulnus alla compattezza, prontezza e alla omogeneità operativa dello strumento militare.

Personale impiegato in Teatri Operativi Conseguentemente, si dovrà tener conto che l’esercizio delle relazioni sindacali per il personale impiegato in teatro di operazioni - al di fuori del territorio nazionale o in attività esercitative, addestrative e operative, ove il personale opera inquadrato in contingenti, a bordo di unità navali ovvero distaccato individualmente - dovrà trovare un necessario contemperamento con la generale regolamentazione in ragione delle ovvie esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza delle specifiche operazioni.

Periodo minimo di servizio

Analogamente, occorrerà armonizzare

³ L. 300/1970 - ART. 28. (REPRESSIONE DELLA CONDOTTA ANTISINDACALE). Comportamento dell’azienda diretto ad impedire o limitare l’esercizio da parte dei propri dipendenti dei diritti e delle libertà sindacali (ad esempio, nell’ordinamento civile, condotte finalizzate al licenziamento per aver scioperato, per negato i permessi per la partecipazione alle assemblee, per aver negato l’organizzazione di riunioni per l’elezione dei rappresentanti sindacali, per aver discriminato il rappresentante sindacale).

⁴ La Sezione lavoro è ubicata in ogni circondario di tribunale.

il diritto di operare in ambito sindacale con la previsione di aver svolto un periodo minimo di servizio (es: superiore a 5 anni) e, comunque, non prima del transito in servizio permanente effettivo.

**Attività sindacale negli
istituti di formazione**

Ulteriore limite sarebbe da prevedere per i nostri Istituti di formazione, ove, atteso il preminente interesse allo studio e alla continuità didattica delle attività, occorrerà vietare la possibilità per gli allievi in formazione di esercitare attività sindacale. Viceversa, l'Amministrazione militare, nell'interesse di tutto il personale dipendente, dovrà garantire la diffusione delle nozioni di diritto sindacale militare, rendendo possibile, altresì, eventuali incontri con i Sindacati maggiormente rappresentativi da contemperare con le esigenze formative.

**Attività sindacale svolta al
di fuori del servizio**

Occorrerà considerare che l'attività sindacale non sia assimilabile o sovrapponibile all'attività di servizio, poiché essa è svolta dal rappresentante sindacale quale interlocutore esterno all'Amministrazione e, perciò, da effettuare al di fuori dell'orario di servizio o, comunque, con gli strumenti già previsti dalla legislazione di settore, e mi riferisco, ad esempio, ai permessi sindacali, ai permessi

retribuiti entro un numero massimo di ore annue, da quantificare in sede contrattuale, come per il resto del pubblico impiego.

**Trasferimento del personale
impiegato in cariche sindacali**

Inoltre, per quanto riguarda i trasferimenti di chi ricopre cariche direttive, nell'ambito di organizzazioni sindacali considerate rappresentative, si ritiene che questi possano essere effettuati previo parere (non vincolante) delle stesse organizzazioni. Tale disciplina dovrà comunque tener conto di alcuni temperamenti discendenti da vincoli normativamente imposti, come ad esempio, i previsti periodi minimi di comando, di attribuzioni specifiche, di servizio, di imbarco previsti ai sensi dell'art. 1050, 4° comma, del Codice dell'ordinamento militare.

Esclusività del finanziamento

I sindacati dei militari dovranno, inoltre, essere finanziati esclusivamente con il contributo dei propri iscritti, assicurando la trasparenza della gestione finanziaria attraverso forme di adeguata pubblicità, estromettendo qualsiasi apporto di terzi, al fine di scongiurare pericoli di infiltrazioni o interferenze che potrebbero infine minare l'intero comparto militare.

**Rappresentatività delle
Associazioni sindacali**

Inoltre, l'elevato numero di associazioni sindacali militari che si stanno costituendo

(come detto in apertura, ad oggi sono state presentate 24 istanze) consiglia una attenta valutazione sulla rappresentatività che dette associazioni, anche a carattere interforze, dovranno avere per interfacciarsi con l'Amministrazione di riferimento.

Al riguardo, sarebbe opportuno sancire a livello normativo che solo le organizzazioni effettivamente rappresentative di una quota significativa di personale possano interagire formalmente con l'Amministrazione di riferimento nelle sedi istituzionali a ciò preposte e partecipare alle attività negoziali con il Ministero per la Pubblica Amministrazione. In tal senso, la rappresentatività di ciascuna Associazione sindacale potrebbe essere stabilita secondo una percentuale che tenga conto del solo dato associativo ottenuto rapportando, al 31 dicembre dell'anno precedente, il numero di deleghe sindacali ricevute con l'organico complessivo o la forza effettiva dell'Amministrazione militare di riferimento. Una associazione interforze, invece, potrà conseguire idonea rappresentatività al raggiungimento della stessa percentuale rapportata alla forza organica/forza effettiva di tutte le Forze Armate unitamente ad una

percentuale di rappresentatività minima relativa a ciascuna Forza Armata.

Per non snaturare il dato della rappresentatività, nel caso di iscrizione di un militare a più sindacati, dovrà essere previsto un meccanismo, che potrebbe essere a scelta del militare stesso, per considerare una unica delega valida per la sua determinazione.

Sarebbero, allora, considerate maggiormente rappresentative a livello nazionale quelle Associazioni, anche interforze, che raggiungono un dato associativo complessivo non inferiore ad un certo valore⁵ che andrà calcolato in base al reale numero di iscritti.

Competenze dei sindacati

Analogamente, anche le competenze dei sindacati dei militari dovrebbero essere tassativamente e puntualmente fissate per legge. Tra esse, come già detto, in ragione delle peculiari esigenze di efficienza, operatività e coesione della compagine militare, sento di dover richiamare ancora una volta il pronunciamento della Corte Costituzionale, che ha già escluso le materie che regolano l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.

⁵ L'articolo 43 del D.Lgs. n. 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" dispone che sono ammessi alla contrattazione collettiva nazionale i sindacati che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5%.

Esclusione della negoziazione decentrata

Per quanto concerne la materia negoziale, si ritiene non auspicabile alcuna forma di contrattazione decentrata, posto che ciò potrebbe determinare, in diverse parti del territorio nazionale, differenti regolamentazioni di medesimi istituti, con inevitabile compromissione della tutela dell'organizzazione, della coesione interna e dell'efficienza dello strumento militare.

Materie d'interesse

Infine, a solo titolo esemplificativo, si può ritenere che i sindacati debbano assicurare la difesa individuale e collettiva dei diritti del personale nelle materie già previste per la Rappresentanza militare (COM/D.Lgs. 194/1995), quali:

- la condizione e la tutela giuridica dei militari;
- l'inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;
- il trattamento economico fondamentale ed accessorio, nonché quello di missione e di trasferimento;
- il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari;
- la durata massima dell'orario di lavoro settimanale;
- le licenze, le aspettative ed i permessi;

- i criteri di massima per l'aggiornamento professionale;
- i criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e dei circoli, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli enti di assistenza del personale;
- l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229;
- i criteri di assegnazione individuati in materia di alloggi;
- le attività culturali, assistenziali, ricreative, di promozione del benessere personale e dei familiari.

Disponibilità a fornire uno studio

Lo Stato Maggiore della Difesa,

laddove richiesto ed autorizzato a ciò, potrebbe veicolare un documento che riassume i principi ispiratori della disciplina da normare. Ad ogni buon fine, Vi confermo la mia personale disponibilità e quella del Generale Carra per ogni eventuale esigenza di approfondimento.

Conclusioni

In conclusione, Vi ringrazio della preziosa occasione che avete voluto concedermi per esprimere il mio pensiero,

per poter condividere con Voi la mia esperienza e per avermi dato l'opportunità di evidenziare la reale e sostanziale apertura del mondo con le stellette all'innovazione sindacale.

Inoltre, vorrei cogliere l'occasione per esprimere il mio più vivo senso di gratitudine agli organi della Rappresentanza Militare per il lavoro sin ora svolto e le cui sorti, a distanza di quasi 41 anni dalla sua istituzione, saranno inevitabilmente oggetto dell'intervento del Legislatore, anche in ragione delle funzioni e dei compiti che dovranno essere riconosciuti con la stessa legge in capo all'associazionismo sindacale militare⁶.

Infine, nella consapevolezza che "sicurezza e difesa" sono un patrimonio comune e una condizione imprescindibile per la tenuta e lo sviluppo della nostra società, concludo con l'auspicio che il prodotto di questo iter legislativo possa trovare solide e condivise radici nell'intero e coeso sistema politico del Paese.

Ringrazio per l'attenzione riservatami ponendomi a Vostra disposizione per i chiarimenti che dovessero rendersi necessari.

⁶ Istituita con Legge 11 luglio 1978, n. 382 "Norme di principio sulla disciplina militare."