



Signor Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati,

desidero innanzitutto esprimere alle Commissioni Difesa la mia gratitudine per avermi offerto l'opportunità e il privilegio di fornire un contributo ai lavori che Vi impegnano sul delicatissimo tema della tutela sindacale dei diritti dei militari e, quindi, sulle ipotesi di disciplina normativa in esame, ovvero gli Atti Camera 875 e 1060.

L'esito dei lavori parlamentari consegnerà alla storia della Repubblica una novella di straordinaria rilevanza per la compagine militare e per l'intera Nazione, la cui sicurezza e difesa l'Arma dei Carabinieri e le altre Forze armate concorrono a garantire, ciascuna in ragione dei suoi peculiari compiti. Per questo motivo, consapevole dell'importanza del confronto con l'emergente realtà sindacale, sostanzialmente inedita¹ nel panorama degli ordinamenti degli Stati UE e delle principali Nazioni aderenti alla NATO, già all'indomani della pronuncia della Corte Costituzionale, mi sono sentito in dovere di impegnare il mio Stato Maggiore al fine di curare ogni utile approfondimento da condividere, valorizzare e rendere disponibile all'occorrenza.

Oggi, parte di tale impegno trova una sua concreta finalizzazione.

Il mio intervento segue quelli della Signora Ministro della Difesa e del Signor Capo di Stato Maggiore della Difesa, circostanza che mi ha spinto ad impostare la mia esposizione in funzione "*integrativa*", e in assoluta condivisione, con quanto già sottoposto alla Vostra attenzione.

In premessa, ritengo doveroso indicare quella che considero l'imprescindibile "*pietra d'angolo*" dell'*iter* legislativo. Il provvedimento normativo che il Parlamento adotterà dovrà riuscire, infatti, a coniugare l'estensione del diritto di associazione sindacale con la tenuta del "*sistema Difesa*", inteso quale insieme di principi e valori - regolatori di diritti e doveri - che, da sempre, garantiscono la capacità operativa, la compattezza e, quindi, l'efficacia dello strumento militare.

L'assoluta necessità di preservare tale equilibrio appare chiaramente percepita dalla stessa Corte Costituzionale, che, nel modificare e ampliare le

¹ Tra i maggiori paesi NATO/UE solo in Germania (caratterizzata da peculiari vicissitudini storiche) si registra una reale forma di rappresentanza sindacale per i militari (presente anche in pochi altri paesi minori, quali il Belgio, i Paesi Bassi, la Danimarca, la Norvegia, la Svezia, la Finlandia, l'Ungheria e l'Austria), mentre in quasi tutti i paesi europei (con esclusione di quelli di diritto anglosassone) vi è una diffusa presenza di sodalizi professionali a carattere non sindacale (compresa la Francia, nei cui confronti sono state pronunciate le note sentenze CEDU che hanno originato l'apertura all'associazionismo professionale militare).



previsioni dell'articolo 1475 del Codice dell'Ordinamento Militare², ha contestualmente indicato l'esigenza di definire un perimetro entro cui consentire l'esercizio dello specifico associazionismo sindacale tra i militari, anche con riferimento alle materie da escludere, rimandando all'opera del Legislatore la definizione di ulteriori limiti e restrizioni, in aggiunta al divieto di sciopero già previsto³.

In altre parole, se va riconosciuto ai militari il diritto di costituire *associazioni professionali a carattere sindacale* (d'ora innanzi *associazioni sindacali militari* per comodità espositiva), è tuttavia consentito che la Legge adotti restrizioni, sempre salvaguardando la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, nella massima misura compatibile con l'efficace perseguimento dei compiti istituzionali di queste ultime.

Né poteva essere diversamente, ove si consideri che lo stesso articolo 5 della Carta Sociale Europea⁴ (fondamento della decisione della Consulta), nel riconoscere legittime limitazioni al diritto sindacale per il personale delle Forze armate, ne diversifica anche la collocazione testuale rispetto alle Forze di polizia (a ordinamento civile), consentendo alla legislazione nazionale di prevedere limiti financo più stringenti rispetto a quelli pur previsti per queste ultime.

Su tali premesse, non apparirebbe utile impostare il lavoro parlamentare mutuando *tout court* i modelli sindacali già esistenti nelle altre realtà civili del pubblico impiego, ivi compreso quello della Polizia di Stato. Non si può, infatti, trascurare che l'alveo giuridico in cui si

² Art. 1475 del d.lgs. n. 66 del 2010, come risultante dal richiamato intervento della Corte Costituzionale "Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero - 1. La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa. 2. I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali. 3. I militari non possono aderire ad associazioni considerate segrete a norma di legge e a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato. 4. I militari non possono esercitare il diritto di sciopero".

³ Corte Cost., sentenza n. 120 del 2018, paragrafo 18 "Con riguardo agli ulteriori limiti, invece, è indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rimviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, questa 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 disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) 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». Tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati".

⁴ Art. 5 della Carta Sociale Europea "Diritti sindacali - 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. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale".



inquadrano i diritti e i doveri dei militari è tipico, talché ogni intervento suscettibile di incidere su di esso impone particolare attenzione, affinché non vengano scalfite le peculiarità di tale *status*, essenziali per l'assolvimento della particolare missione, anche in ragione delle relevantissime connotazioni organizzativo-funzionali⁵.

D'altra parte, vi è da osservare che, proprio per tale sua particolare condizione, il militare, fino ad oggi, non è certamente rimasto privo di tutele e garanzie, dal momento che la compattezza dello strumento militare si è espressa anche attraverso una appassionata ma sempre costruttiva dialettica, non esente da contrapposte visioni, tra l'Amministrazione e la Rappresentanza Militare, capaci di realizzare una solida e concreta cornice assistenziale che non trova eguali nelle altre amministrazioni pubbliche. Tale dinamica ha consentito di raggiungere importanti risultati, sia in sede amministrativa e regolamentare sia in quella contrattuale, non inferiori se non addirittura migliorativi rispetto a molti altri Comparti del pubblico impiego. Ne sono un esempio le procedure concorsuali per i trasferimenti "a domanda" e quelle previste per particolari situazioni legate ad esigenze di carattere assistenziale, oltre ai diversi istituti rivolti alle esigenze personali e familiari dei militari, spesso, per taluni settori, superiori nel numero e nella tipologia rispetto alla maggior parte delle altre categorie di lavoratori (si pensi alle 54 ore annue di permessi brevi, ai 45 giorni a retribuzione piena di congedo parentale, ai 45 giorni annui a retribuzione piena per la malattia del figlio minore di 3 anni e ai giorni di licenza ordinaria riconosciuti al personale con oltre 15 anni di servizio). Naturalmente tali diversità sono ampiamente motivate dalla specificità dei Comparti Difesa-Sicurezza e Soccorso Pubblico (introdotta dall'art. 19 della Legge n. 183 del 2010)⁶, ma sono anche il frutto di una attenzione costante sia dell'Amministrazione sia della Rappresentanza. Una specificità che, peraltro, attende ancora compiuto riconoscimento, anche in ambiti di particolare rilievo per il personale. Tra tutti, la necessità di attivare una previdenza

⁵ A titolo di esempio, l'art. 36 del d.P.R. n. 164 del 2002 consente ai dirigenti sindacali nell'esercizio delle loro funzioni, appartenenti alle Polizie a ordinamento civile, di non essere soggetti ai doveri derivanti dalla subordinazione gerarchica prevista da leggi e regolamenti. Si tratta di un aspetto inconciliabile con lo *status* di militare, come confermato dalla previsione dei reati militari di disobbedienza (art. 173 c.p.m.p.) e insubordinazione (artt. 186 e 189 c.p.m.p.).

⁶ Art. 19 della L. n. 183 del 2010 "Specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco - 1. *Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti. [... omissis ...]*".



complementare, ovvero di concepire un sistema pensionistico “dedicato”, anche al fine di garantire il rispetto del principio costituzionale di proporzionalità tra pensione e retribuzione goduta durante l’attività lavorativa.

In tale quadro, pertanto, e nei limiti indicati dalla Consulta e dettagliati nel parere espresso in materia dal Consiglio di Stato nell’adunanza del 14 novembre 2018 (sebbene in sede consultiva), è essenziale che la disciplina normativa *in fieri* fissi tassativamente le materie di competenza delle *associazioni sindacali militari*, per evitare che la legittima dialettica sindacale intervenga in ambiti che attengono alla funzionalità delle Forze armate, potendone minare la specifica missione istituzionale. D’altra parte non sfugge che già oggi - a normativa vigente - vi sono settori formalmente sottratti alla dialettica sindacale nel pubblico impiego “civile”, quali l’ordinamento e l’impiego del personale (che l’articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 indica quali strumenti di esercizio del potere dirigenziale)⁷.

La riflessione condotta ne suggerisce una integrazione con ambiti strettamente connessi con l’espletamento del ruolo della compagine militare, quali le operazioni e il settore logistico-operativo, o, ancora, con settori funzionali all’efficienza delle Forze armate, come l’addestramento, ovvero, da ultimo, con il rapporto gerarchico-funzionale, aspetto più caratterizzante il mondo militare. Si tratta, invero, di materie che la stessa Consulta ha precluso, anche nell’attuale periodo transitorio, all’azione delle costituenti *associazioni sindacali militari* e già oggi escluse dalla competenza della Rappresentanza Militare dall’articolo 1478, comma 7, del Codice dell’Ordinamento Militare⁸. In merito, devo rappresentare che i disegni di legge in esame prevedono, invece, una elencazione ampia e già in grado di superare tali limiti⁹.

Nella medesima ottica, la futura disciplina normativa dovrebbe tassativamente indicare anche i requisiti di cui dovranno essere in possesso i

⁷ Art. 5 del d.lgs. n. 165 del 2001, “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze della amministrazioni pubbliche - Potere di organizzazione - [... *omissis* ...] 2. *Nell’ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all’articolo 2, comma 1, le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l’organizzazione del lavoro nell’ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all’articolo 9. [... *omissis* ...]”.*

⁸ Art. 1478 del d.lgs. n. 66 del 2010 “Riunioni, competenze, attività - [... *omissis* ...] 7. *Dalle competenze degli organi rappresentativi sono comunque escluse le materie concernenti l’ordinamento, l’addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l’impiego del personale. [... *omissis* ...]”.*

⁹ In particolare: artt. 2, 9 e 14 dell’AC 875 (che peraltro fa parallelamente riferimento anche alle competenze escluse per la Rappresentanza Militare) e artt. 11 e 12 dell’AC 1060 (che esclude solo le materie riguardanti l’impegno operativo).



nuovi sodalizi per essere riconosciuti. Per questo motivo, segnalo la necessità che la Legge preveda, quale condizione per la costituzione di qualsiasi *associazione sindacale militare*, il rilascio del preventivo *assenso ministeriale*. Si tratta di confermare una previsione oggi opportunamente contemplata dalla normativa in vigore e che, nei Disegni di Legge in esame, risulta significativamente mitigata se non soppressa¹⁰. Suggerisco, altresì, di valorizzare ulteriormente, in senso sostanziale, la valenza dell'*assenso*, a garanzia dell'effettiva apoliticità del personale delle Forze armate e della subordinazione di queste ultime agli interessi generali dello Stato, prevedendo strumenti e/o organismi che assicurino un costante monitoraggio sul mantenimento dei requisiti previsti per l'operatività dei sodalizi riconosciuti, al fine di scongiurare, in corso d'opera, mutazioni non coerenti con la situazione positivamente valutata a suo tempo. Diversamente, si accetterebbe il rischio di legittimare, di fatto, l'operatività di *associazioni sindacali militari* che, ad esempio, decidano in un secondo tempo di aprirsi a forme di finanziamento "esterno" (a discapito del principio di neutralità), o i cui dirigenti presentino requisiti morali e di condotta palesemente incompatibili con lo *status* di militare, prima ancora che di rappresentante sindacale. Si tratta, evidentemente, delle sole situazioni di maggiore gravità, tra cui considero la condanna definitiva per delitti non colposi e l'aver riportato sanzioni disciplinari di stato, o l'esser sottoposto a forme di sospensione dal servizio.

La salvaguardia dei richiamati principi di neutralità, coesione e prontezza operativa delle Forze armate è, senza dubbio, il più importante obiettivo che il Parlamento dovrà garantire nell'assolvere al proprio delicato mandato; impegno tanto più complesso e gravoso ove si consideri che la materia non è organicamente affrontata dall'ordinamento nazionale e costituisce, con riferimento al più vasto ambito militare europeo, come già evidenziato, un'assoluta novità.

In tale ottica, come già autorevolmente esposto dal Signor Capo di Stato Maggiore della Difesa, segnalo l'opportunità che la futura normativa contempli gli essenziali temperamenti all'esercizio delle relazioni sindacali per salvaguardare le preminenti esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza richieste laddove il personale operi inquadrato in contingenti (con parti-

¹⁰ Infatti:

- PAC 875 (art.10), mantiene la previsione dell'*assenso ministeriale* richiesto, tuttavia, per la sola operatività dei sodalizi, non per la loro costituzione;
- PAC 1060 (art. 15), abroga le disposizioni concernenti l'*assenso ministeriale*.



colare riferimento ai teatri operativi all'estero), o a bordo di unità navali, ovvero distaccato individualmente, qualunque sia l'attività svolta (operativa, addestrativa ed esercitativa). A garanzia, invece, di una reale e piena efficacia del sistema di tutela sindacale, è necessario prevedere il raggiungimento di una adeguata anzianità di servizio per l'assunzione di cariche sindacali (superiore ai 5 anni), nonché periodi di effettivo servizio tra l'esercizio di eventuali, successivi mandati (cui andrebbe attribuita una durata definita), allo scopo, rispettivamente, di assicurare l'aderente conoscenza delle tematiche oggetto dell'azione di tutela ed evitare il decadimento delle competenze specialistiche di alto profilo del personale interessato.

Va, peraltro, ricordata la connotazione dei sindacati, soggetti privati portatori di interessi particolari e di parte, contrapposti all'Amministrazione in funzione dialettica, a differenza della Rappresentanza Militare, istituto interno alla Forza armata con funzione integrativa, come ha ricordato il Consiglio di Stato nel richiamato parere, esprimendosi sulla necessità di mantenere distinti i due sistemi di tutela.

Sul punto, appare inderogabile la previsione dello Statuto dei Lavoratori (articolo 17)¹¹, che statuisce l'impossibilità da parte del datore di lavoro di finanziare o sostenere l'attività sindacale, principio il cui corollario è che questa ultima deve essere svolta necessariamente al di fuori del servizio, fermo restando il riconoscimento in sede contrattuale, sulla base di definiti criteri, di aspettative, distacchi e permessi sindacali ai sodalizi rappresentativi, con le conseguenti previsioni economiche.

Ipotizzare, come nei testi in esame, che l'attività dei rappresentanti sindacali sia svolta "per servizio"¹², significherebbe aprire nuovi orientamenti per il resto del pubblico impiego, alterando l'autonomia e confondendo i ruoli dei vari attori interessati, istituzionali e non, in uno squilibrio foriero di chiari riverberi anche in termini di spesa pubblica.

Per tali ragioni andrebbero riconsiderati alcuni passaggi di entrambi i Disegni di Legge che, nel riconoscere ai rappresentanti e ai delegati dei sindacati militari diritti e tutele¹³, secondo modalità del tutto inedite e più

¹¹ Art. 17 della l. n. 300 del 1970 "Sindacati di comodo - *E' fatto divieto ai datori di lavoro e alle associazioni di datori di lavoro di costituire o sostenere, con mezzi finanziari o altrimenti, associazioni sindacali di lavoratori?*".

¹² Si esprimono, in tal senso l'art. 9, co. 3 dell'AC 875 nonché l'art. 9, co. 2 dell'AC 1060.

¹³ In particolare:

– l'AC 875 stabilisce all'art. 9, tra le varie, che i rappresentanti sindacali "[...] non sono perseguibili disciplinarmente per le opinioni espresse [...] non possono essere trasferiti o sostituiti nell'incarico per la durata del mandato [...]"



ampie rispetto alla disciplina vigente per i sindacati civili, sembrano talvolta delineare immunità dagli obblighi tipici del militare, senza alcuna previsione di salvaguardia dei doveri derivanti dal giuramento prestato e tali da svincolarli potenzialmente dal servizio, oltre che dalla stessa organizzazione sindacale di cui fanno parte. Si tratta, in sintesi, di norme che non trovano ragionevole fondamento nella funzione assegnata al sindacato.

In tale contesto, e con particolare riferimento ai trasferimenti dei dirigenti sindacali militari, le giuste garanzie da riconoscere alla particolare categoria richiedono, quale unico temperamento¹⁴, una "non vincolatività" del parere reso - in forma obbligatoria - dall'organizzazione sindacale, fatta salva ogni diversa valutazione in sede di eventuale contenzioso. Penso alle esigenze di movimentazioni dettate da incompatibilità ambientale o dovute alla necessità di assolvere i previsti obblighi di comando necessari per l'avanzamento.

Il riferimento mi è utile per richiamare la necessità di considerare che, in linea con i principi statuiti dalla Consulta, le *associazioni sindacali militari* dovranno essere finanziariamente autonome e sostenute esclusivamente dalle quote versate dagli associati, nella certezza che qualsivoglia deroga è incompatibile con lo *status* di militare. Coerentemente, a tali sodalizi dovrà essere richiesta piena trasparenza della gestione finanziaria, per evitare che le associazioni siano destinatarie di forme di sponsorizzazione o cointeressate in attività a contenuto commerciale o imprenditoriale, anche ove dichiaratamente *no profit*, che possano condizionare la loro neutralità o indipendenza e, nel complesso, quella dell'intera compagine militare. Mi riferisco, ad esempio, alla commercializzazione di beni, all'erogazione di servizi, alla pubblicazione di periodici, anche *on line*, qualora veicolo

possono manifestare il pensiero in ogni sede e su tutte le questioni non soggette a classifica di segretezza che riguardano la vita militare [...] possono svolgere attività di rappresentanza anche al di fuori degli organi di appartenenza [...] devono essere impiegati nei servizi in modo proporzionale al tempo in cui sono presenti presso i reparti di appartenenza [...]"; all'art. 15, inoltre, si prevede la possibilità che tali figure esercitino la comunicazione attraverso qualsiasi mezzo di informazione;

- l'AC 1060, all'art. 9 statuisce che i rappresentanti sindacali "*[...] non sono perseguibili disciplinarmente per le opinioni espresse [...] possono manifestare il pensiero in ogni sede e su tutte le questioni non soggette a classifica di segretezza che riguardano la vita militare [...] possono svolgere attività di rappresentanza anche al di fuori degli organi di appartenenza a titolo personale [...] hanno facoltà di visitare le strutture e i reparti militari quando lo ritengono opportuno [...]*" non sono soggetti a valutazione caratteristica durante l'esercizio del mandato che, inoltre, costituisce titolo di merito.

¹⁴ Mentre per la Polizia di Stato l'art. 88 della Legge n. 121 del 1981 stabilisce che i trasferimenti ad altre sedi del personale che ricopra cariche sindacali possono essere effettuati sentita l'organizzazione sindacale di appartenenza, richiedendo il "nulla osta" quanto i movimenti riguardino membri delle Segreterie nazionali/regionali/provinciali di sodalizi a carattere nazionale e maggiormente rappresentativi e siano disposti verso comuni diversi.



di pubblicità, alla stipula di eventuali convenzioni con organismi esterni, quali centri di assistenza fiscale, che potrebbero costituire il mezzo per aggirare surrettiziamente il chiaro divieto, per i militari, di aderire ad associazioni sindacali a tutela di altre categorie di lavoratori, limite, peraltro, già disposto dal Legislatore per la realtà sindacale della Polizia di Stato, all'articolo 83 della Legge n. 121 del 1981, e ad oggi disatteso¹⁵.

Con riguardo alla struttura delle Forze armate, e alle relative esigenze di efficienza e prontezza operativa, specie per l'Arma dei Carabinieri che si caratterizza per la diffusa capillarità sull'intero territorio nazionale (senza, tuttavia, perdere uniformità negli assetti e nelle procedure), appare fondamentale escludere forme di attività negoziale decentrata. Non può, infatti, immaginarsi che la tutela, effettiva ed efficace, degli interessi del personale si risolva nell'assecondare orientamenti e sensibilità locali, consentendo l'accesso a variabili che, nell'agire sulla quotidianità, pregiudicherebbero non solo la certezza di quella tutela finora assicurata in maniera uniforme a livello nazionale ma soprattutto gli *standard* del servizio reso ai cittadini. Prevedere, ad esempio, una diversa articolazione dell'orario di servizio sul territorio (come accade per altre strutture a ordinamento civile che ammettono la contrattazione decentrata), comprometterebbe i richiamati livelli di efficienza, necessari per corrispondere in modo aderente e adeguato alle esigenze di sicurezza dei cittadini, priorità irrinunciabile della nostra missione istituzionale.

L'operatività, nell'ambito periferico, dei sindacati e delle loro articolazioni locali (ove previste dagli statuti) ben potrebbe essere garantita attraverso l'interazione con l'Amministrazione a livello almeno regionale, completando il dialogo già oggi affidato, centralmente, agli Stati Maggiori da un'apposita direttiva della Signora Ministro della Difesa. Al riguardo segnalo che l'Arma dei Carabinieri si è dotata di un Ufficio specificatamente preposto alle relazioni sindacali che potrebbe, quindi, essere utilmente replicato su scala regionale.

Coerentemente, non ritengo funzionale quanto previsto da entrambi i Disegni di Legge¹⁶ circa l'istituzione di Rappresentanze

¹⁵ Art. 83 della l. n. 121 del 1981 "Sindacati della Polizia di Stato - *I sindacati del personale della Polizia di Stato sono formati, diretti e rappresentati da appartenenti alla Polizia di Stato, in attività di servizio o in quiescenza, e ne tutelano gli interessi, senza interferire nella direzione dei servizi o nei compiti operativi. Essi non possono aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali*".

¹⁶ In particolare:



Unitarie di Base (RUB), consistenti in organismi elettivi (formati sulla base di liste presentate dalle *associazioni sindacali militari* rappresentative a livello nazionale cui si affiancherebbero altre "laiche") che, proprio per come concepite, da un lato potrebbero costituire lo strumento per introdurre forme di contrattazione decentrata (come detto, inconciliabili con la specificità della missione), dall'altro, anche se prive di qualsiasi potere contrattuale, determinerebbero l'avvio di un sistema "ibrido" (sindacale a livello centrale, di rappresentanza militare a livello periferico), comunque inadeguato alla tutela dei diritti del personale militare.

Tornando alle indicazioni della Consulta, vorrei osservare che quest'ultima non ha in alcun modo inteso limitare la *geometria* dello specifico diritto associativo, garantito dall'articolo 39 della Costituzione¹⁷. Ne consegue che non è necessario introdurre limitazioni né per categoria né per amministrazione di appartenenza, nella misura in cui lo spirito "interforze" dell'articolo 1475 del Codice dell'Ordinamento Militare¹⁸, ovvero la norma sul diritto di associazione dei militari solo ora estesa all'ambito sindacale, è rimasto inalterato. In tal senso, prevedere solo *associazioni sindacali militari* di Forza armata, come nei testi in esame, se da una parte favorisce una maggiore omogeneità nella trattazione di questioni connesse con ogni specifico ambito militare, esaltando le peculiarità di ciascuna Amministrazione, dall'altra potrebbe costituire una forzatura, non essendo possibile escludere "a priori" la presenza di sodalizi anche interforze (peraltro oggi già esistenti e riconosciuti).

Dopodiché, trattandosi di un sistema sindacale necessariamente chiuso e tipico, impossibilitato a confederarsi con altre realtà sindacali esterne, come ricordato dalla stessa Consulta, va valutato attentamente il criterio di rappresentatività con cui individuare le *associazioni sindacali militari* ammesse al confronto, anche negoziale, con le Amministrazioni di riferimento. L'esigenza,

-
- PAC 875 (che all'art. 6 istituisce le RUB), all'art.14 ne individua le competenze specifiche statuendo che "*Possono formulare proposte e richieste concernenti il trattamento economico e tutte le materie di pertinenza della contrattazione nazionale e, in particolare, negoziano con gli organi competenti la distribuzione delle risorse accessorie eventualmente attribuite all'ente periferico*";
 - AC 1060 (che all'art. 5 istituisce le RUB), all'art.12 ne individua le competenze specifiche statuendo che "*Possono formulare proposte e richieste sul trattamento economico e su tutte le materie di pertinenza della contrattazione nazionale e, in particolare, sulla distribuzione delle risorse accessorie eventualmente attribuite all'ente periferico*".

¹⁷Art. 39 Cost. "*L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce*".

¹⁸ Vds. nota 2.



già fortemente avvertita nell'attuale fase di avvio, è quella di ancorarsi a parametri oggettivi e proporzionali, evitando una proliferazione di interlocutori rappresentativi degli interessi di pochi. In merito non reputo funzionale ricorrere al dato elettorale, considerando più congruo misurare il dato associativo in rapporto con le dotazioni della Forza armata di riferimento, con raggiungimento di una "soglia minima" che idealmente può essere quella del 5% complessivo, già applicata ad altri contesti sindacali, stabilendo soglie minime per ciascuna categoria di personale (ad esempio, il 3%) al fine di assicurarne, con la giusta flessibilità, l'effettiva rappresentatività (parametri da prevedersi per singola Amministrazione nel caso di sodalizi interforze).

Non si tratta di precludere la libera adesione a più sindacati, ma di considerare, tassativamente, la possibilità di una unica delega di pagamento per ciascun militare, ai fini della misurazione della rappresentatività, risolvendo in tal modo una criticità del sistema sindacale, che mi risulta già stigmatizzata quale "*mercato delle tessere*" proprio da una confederazione sindacale audita in questa sede.

Infine, considero essenziale attribuire la giurisdizione sulle controversie sindacali del Comparto militare al Giudice Amministrativo (comunque titolare di quella esclusiva in materia di rapporto di impiego del personale militare), in ragione della minore parcellizzazione sul territorio rispetto alle sezioni lavoro del Tribunale civile, e al fine di evitare il proliferare di pronunce financo contrastanti, che minerebbero la compattezza, la prontezza, l'omogeneità operativa e la coesione dello strumento militare. Tali esigenze distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali, e possono legittimamente comportare delle differenziazioni, anche rispetto al regime ordinario, per la tutela in sede giurisdizionale avverso condotte antisindacali.

Tale auspicata soluzione consentirebbe, infatti, il ricorso, in materia, ai tipici rimedi della giustizia amministrativa, anche cautelari, scongiurando il rischio di vanificare la prontezza e l'operatività del reparto interessato, in conseguenza dell'applicazione delle particolari misure previste, invece, dal rito del lavoro. Mi riferisco, in particolare, al procedimento speciale previsto dall'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori, in materia di condotta antisindacale, che contempla l'adozione immediata di provvedimenti cautelari, esecutivi sino alla definizione dell'eventuale giudizio di merito sulla opposizione¹⁹. Tale norma,

¹⁹ Art. 28 della l. n. 300 del 1970 "Repressione della condotta antisindacale - *Qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il pretore del luogo ove è posto*



immaginata dal Legislatore dell’epoca per la tutela del personale dipendente nel “conflitto industriale”, ed estesa anche al pubblico impiego, di fatto, costituisce un mezzo alternativo per raggiungere un risultato (ovvero la repressione della condotta antisindacale) ben perseguibile anche attraverso il rito ordinario del lavoro e, a maggior ragione, attraverso il rito ordinario amministrativo che contempla rimedi cautelari (cd. “sospensiva”) specifici e molto efficaci. Non può tralasciarsi, a tale riguardo, la disposizione dell’articolo 37 dello stesso Statuto dei lavoratori²⁰ che, nell’estendere la particolare tutela anche al pubblico impiego, non esclude una diversa, specifica regolamentazione, eventualmente contemplata da leggi speciali, quale certamente è il costruendo quadro normativo in materia di associazionismo sindacale militare.

Sono pienamente consapevole che la nuova normativa non potrà affrontare ogni dettaglio, dovendo necessariamente rinviare a successivi regolamenti la disciplina di aspetti più squisitamente operativi, quali, ad esempio, il riconoscimento dei tipici istituti contrattuali (i richiamati distacchi e permessi), la misurazione della rappresentatività e l’adeguamento dell’attuale normativa militare. Per questo ritengo urgente l’adozione della nuova legislazione di settore, anche alla luce delle sollecitazioni che già pervengono dalle prime *associazioni sindacali militari* riconosciute, con riferimento ad aspetti pratici e indispensabili per la loro concreta operatività, quali le operazioni di tesseramento, il conferimento delle deleghe sindacali, la propaganda e la possibilità di incontro e riunione.

In ultimo, sebbene pacificamente condiviso e già recepito nei Disegni di Legge²¹, confermo la necessità di limitare l’adesione alle

in essere il comportamento denunziato, nei due giorni successivi, convocate le parti ed assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. L’efficacia esecutiva del decreto non può essere revocata fino alla sentenza con cui il pretore in funzione di giudice del lavoro definisce il giudizio instaurato a norma del comma successivo. Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa, entro 15 giorni dalla comunicazione del decreto alle parti, opposizione davanti al pretore in funzione di giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del Codice di procedura civile. Il datore di lavoro che non ottempera al decreto, di cui al primo comma, o alla sentenza pronunciata nel giudizio di opposizione è punito ai sensi dell’articolo 650 del codice penale. L’autorità giudiziaria ordina la pubblicazione della sentenza penale di condanna nei modi stabiliti dall’articolo 36 del codice penale”.

²⁰ Art. 37 della l. n. 300 del 1970 “Applicazione ai dipendenti da enti pubblici - *Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti da enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica. Le disposizioni della presente legge si applicano altresì ai rapporti di impiego dei dipendenti dagli enti pubblici, salvo che la materia sia diversamente regolata da norme special”.*

²¹ Vds. articoli 1 di entrambi gli AC 875 e 1060.



nuove *associazioni sindacali militari* al solo personale militare in servizio o, comunque, assoggettabile agli obblighi di servizio. Ciò nella considerazione che per chi è in congedo la tutela è già assicurata dalla libera iscrizione ad altri sindacati (non militari) ma, soprattutto, che tale personale potrebbe aver intrapreso altri percorsi professionali, divenendo portatore di interessi diversi.



Avviandomi alle conclusioni, desidero offrire alcune riflessioni sulla Rappresentanza Militare alla quale rinnovo, in questa autorevole sede, la gratitudine dell'Istituzione per il ruolo fino ad oggi svolto in Forza armata.

I testi in esame, infatti, non appaiono del tutto univoci nel definire il ruolo della Rappresentanza una volta "a regime" il nuovo sistema sindacale militare. Entrambi, tuttavia, risultano sovrapponibili nel trasferire la pressoché totalità di funzioni di quest'ultima alle *associazioni sindacali militari*.

Sono certo che alla questione sarà dedicata particolare attenzione, ma devo segnalare che ritengo piuttosto arduo individuare competenze "residuali" che consentano, in prospettiva, di confermare l'attuale dignità di tale Organismo interno senza correre il rischio di fare sopravvivere un istituto privo di una precisa e concreta funzione, in pregiudizio di tutti, Comandanti affiancati agli Organismi di Rappresentanza Militare, Rappresentanti e rappresentati. Anzi, il sopravvivere di un "doppio binario", a mio parere, porrebbe notevoli problemi anche in tema di differenziazioni di garanzie e facoltà, con l'ulteriore rischio di commistione di funzioni in capo agli stessi soggetti, foriera di frizioni interne e difformità interpretative.



Nel concludere, Signor Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati, rinnovo il mio ringraziamento per quest'opportunità e confermo la piena e convinta disponibilità dell'Arma dei Carabinieri per ogni ulteriore, eventuale approfondimento, consapevole della gravosità dell'impegno che attende il Parlamento ma anche dell'urgenza di definire la questione.