



# Audizione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare Gen. S.A. Alberto ROSSO

Presso le Commissioni Difesa di Camera e Senato

IN MATERIA DI ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI A CARATTERE  
SINDACALE DEL PERSONALE MILITARE

14 marzo 2019



# Audizione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare Gen. S.A. Alberto ROSSO

Presso le Commissioni Difesa di Camera e Senato

Signori Presidenti, Onorevoli e Senatori membri delle Commissioni Difesa riunite del Senato e della Camera dei Deputati, vi ringrazio per l'opportunità concessami di affrontare una tematica estremamente rilevante che, nel solco tracciato dalla Corte Costituzionale, rappresenta un'innovazione assoluta per l'intero mondo militare.

Desidero innanzitutto sottolineare che l'Aeronautica Militare guarda con attenzione e con fiducia alla nuova frontiera dell'associazionismo a carattere sindacale. Essa costituisce una sfida che va affrontata con la



L'Aeronautica Militare guarda con attenzione ma con fiducia alla nuova frontiera dell'associazionismo a carattere sindacale. Essa costituisce una sfida che va affrontata con la piena consapevolezza e responsabilità di tutelare sia il benessere del personale che la funzionalità e la salvaguardia dell'efficienza e dell'efficacia dello strumento militare.

piena consapevolezza e responsabilità di tutelare contemporaneamente sia il personale che la funzionalità e la salvaguardia, come ben afferma la Corte, dell'efficienza e dell'efficacia dello strumento militare.

Proprio con questo spirito vorrei proporre elementi e spunti di riflessione per contribuire fattivamente alla definizione delle future iniziative legislative volte ad individuare il quadro normativo applicabile alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

Nel mio intervento intendo richiamare innanzitutto le norme vigenti per poi analizzare la specificità del comparto militare, e delle Forze Armate in particolare, per concludere con delle osservazioni che auspico possano agevolare il cammino del Legislatore nell'individuazione dei corretti ambiti di manovra della nuova realtà "sindacale" militare.

Come ben noto la Consulta, con la sentenza n. 120 del 2018, ha dichiarato parzialmente fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1475, comma 2, del Codice dell'Ordinamento Militare nella parte in cui vieta agli appartenenti alle Forze Armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, riconoscendo, tuttavia, la necessità di definire opportune limitazioni.

Quanto sopra nella considerazione che la specialità dello status e delle funzioni assegnate al personale militare già

prevede l'affievolimento di taluni diritti costituzionalmente garantiti (ad esempio, lo sciopero, le limitazioni alla libera manifestazione del pensiero e l'estraneità alle competizioni politiche).

Il Giudice delle leggi ha ritenuto necessario perimetrare la portata del diritto all'associazionismo militare a carattere sindacale in ragione dell'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e dell'articolo 5 della Carta Sociale Europea.

Le norme citate, infatti, riconoscono la legittimità della predette restrizioni per alcune categorie di dipendenti pubblici (tra le quali i militari e gli appartenenti alle Forze di Polizia), peraltro in linea con la giurisprudenza costituzionale che ha sempre evidenziato la specificità attribuita all'ordinamento militare.

Quest'ultimo, informato allo spirito democratico della Repubblica (art. 52, comma 3 della Costituzione), è caratterizzato da esigenze di coesione interna e neutralità tali da presupporre che eventuali forme associative risultino compatibili con gli imprescindibili principi di compattezza ed unità dello strumento militare.

Nel solco tracciato dalla Corte Costituzionale, i militari possono quindi aderire ad associazioni professionali a carattere sindacale senza che le stesse assumano, tuttavia, i caratteri tipici delle organizzazioni sindacali tradizionali, proprio in ragione della suddetta specificità dello strumento militare e delle relative finalità istituzionali.

A seguito della citata pronuncia, sono pervenute alla Forza Armata numerose istanze di costituzione di sodalizi tra militari a carattere sindacale, tese ad ottenere il previsto assenso ministeriale.

Dette richieste sono state puntualmente istruite, in conformità alle disposizioni impartite in via amministrativa dal Gabinetto del Ministro.

Al riguardo, l'Aeronautica Militare, con spirito aperto, collaborativo e propositivo, ha adempiuto senza indugio a tutte le incombenze istruttorie, in attesa che siano normativamente delineati gli elementi costitutivi, il funzionamento, l'attività, i compiti e i limiti operativi dei sodalizi in parola.

Il Parlamento, quindi, sarà chiamato a stabilire gli ambiti e le procedure che, all'interno dei confini tracciati dalla Corte Costituzionale, possano consentire alle menzionate associazioni di operare contribuendo a rendere ancor più efficace lo svolgimento dei doveri istituzionali delle Forze Armate, cui spetta il compito prioritario della difesa dello Stato e del concorso alla tutela della sicurezza della Nazione.

Pertanto, nell'assicurare una riconosciuta libertà di associazionismo militare a carattere sindacale, occorrerà nel contempo tutelare la coesione interna e l'operatività dell'organizzazione militare, strumenti deputati ai compiti connessi con la difesa della Patria, che l'art. 52 della Costituzione identifica

come preminente (ed unico dovere cui è attribuita la qualifica di “sacro”).

A tal proposito, desidero fornire un contributo di pensiero su taluni aspetti di particolare rilevanza per le descritte finalità.

In primis esprimo la piena condivisione dei principi che il Capo di Stato Maggiore della Difesa ha affrontato nel corso della audizione del 5 marzo u.s., ovvero:

- la specificità e neutralità delle Forze Armate, patrimonio dell’intera Nazione;
- la difesa della Patria, “sacro dovere”, come sancito dall’art. 52 della Costituzione;
- la democraticità dell’Ordinamento militare e la completa estraneità alle competizioni politiche;
- la disciplina, elemento cardine del funzionamento dell’intera compagine militare;
- l’unicità di comando;
- l’importanza della formazione e dell’addestramento, tra le principali espressioni delle capacità operative dello strumento militare;
- la rappresentatività di tutto il personale militare senza distinzioni di grado, ruolo e categorie, per evitare qualsiasi forma di conflittualità che possa ledere il fondamentale principio della coesione interna;

- la salvaguardia delle prioritarie esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza in tema di operazioni condotte sia sul territorio nazionale che oltre i confini dello Stato.

In secundis, come contributo per le valutazioni di codeste Commissioni, intendo soffermarmi su taluni aspetti connessi con il buon funzionamento dell'Aeronautica Militare, che ho l'onore di rappresentare e della Difesa in generale.

Mi riferisco, in particolare, ad alcune previsioni che ritengo debbano essere normate in modo chiaro ed univoco nell'ambito dei due progetti di legge attualmente al vaglio di codeste Commissioni.

Vorrei incominciare da una tematica sensibile che riguarda lo status giuridico del personale. La Corte ha infatti affermato che il diritto di libertà sindacale dei militari non può non essere assoggettato a limiti e limitazioni che, proprio in ragione di quella "assoluta specialità della funzione" svolta dalle Forze Armate e delle esigenze ad essa sottese a suo tempo sottolineate dalla Corte nelle proprie precedenti decisioni, valgono a salvaguardare gli interessi primari connessi all'efficienza e all'efficacia dello strumento militare.

La sentenza conferma dunque che lo status militis è uno status diverso e peculiare rispetto allo status civis: il militare è sì un cittadino e, come tale, partecipa, in linea di principio, come



afferma la Corte costituzionale, dei diritti, sostanziali e processuali, di cui godono tutti i cittadini.

L'assunzione della condizione militare comporta l'assoggettamento ad una serie di obblighi e di limitazioni funzionali alle esigenze dell'ordinamento militare che possono anche tradursi in una diversa modalità di esercizio di diritti fondamentali, come appunto quello di associazione sindacale.

Pertanto sono dell'opinione che tali concetti di fondo vadano comunque assicurati nei citati Disegni di Legge.

Auspicio, inoltre, che non vengano introdotte figure ulteriori - come quella del c.d. sindacalista militare - per evitare la frammentazione del sistema dovuta alla proliferazione di interlocutori e che, al contempo, sia assicurato il corretto espletamento delle attività in questione, anche attraverso adeguate forme di tutela e garanzia, mutate da quelle attualmente previste per i delegati della Rappresentanza Militare.

Poiché per la stessa natura giuridica i sodalizi in argomento sono qualificati come associazioni professionali tra militari in servizio e/o in ausiliaria, per i quali è previsto il preventivo assenso del Ministro della Difesa ai fini della loro costituzione (art. 1475 del Codice dell'ordinamento militare), dovrebbero essere introdotti meccanismi di verifica periodica, di revoca dell'assenso ministeriale e di decadenza automatica al venir meno delle

condizioni che ne hanno permesso la nascita (ad esempio: militare non più in servizio permanente o in ausiliaria).

In tale ottica, la norma dovrebbe contemplare il divieto di federazione con associazioni sindacali non militari, così come l'esclusività del finanziamento attraverso la contribuzione degli associati ed adeguate forme di trasparenza e pubblicità dei bilanci. Ciò al fine di scongiurare qualsiasi ipotesi o dubbio di imparzialità ed indipendenza, incompatibile con lo status di militare.

Non di poco conto appare, inoltre, la necessità di approfondire tutti gli aspetti correlati alla giurisdizione competente sul contenzioso che dovesse eventualmente insorgere. Ciò con particolare riferimento all'opportunità di estendere la giurisdizione amministrativa esclusiva, cui l'ordinamento militare soggiace, anche alle controversie in materia associativa.

Detta esclusività, infatti, come evidenziato anche dal Capo di Stato Maggiore della Difesa nel corso della sua audizione, potrebbe ragionevolmente ridurre il rischio di pronunce contrastanti, potenziale vulnus all'operatività ed al buon andamento dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza, reputo essenziale la necessità di normare con precisione le materie di competenza e precludere alle menzionate associazioni, senza alcuna eccezione o riserva, la trattazione delle materie che hanno come oggetto gli aspetti di funzionalità ed efficacia dello strumento

militare, e cioè quelle attinenti all'ordinamento, all'addestramento, alle operazioni, al settore logistico operativo, al rapporto gerarchico funzionale ed all'impiego del personale, così come attualmente previsto per gli Organi della Rappresentanza Militare, allo scopo di garantire l'ordinato funzionamento dell'amministrazione militare.

In tale contesto avrebbe pertanto un senso che ogni forma di dialogo tra i sodalizi in argomento e la Forza Armata avvenisse presso le articolazioni centrali dell'organizzazione, senza considerare altre forme d'intervento nelle sue sedi intermedie e periferiche, come nel caso delle Rappresentanze Unitarie di Base (RUB), alle quali i progetti di riforma in questione parrebbero attribuire competenze attualmente precluse anche alla Rappresentanza Militare.

Ciò al fine di salvaguardare l'unicità dell'azione di comando, la forza contrattuale delle associazioni ed assicurare la necessaria omogeneità di trattazione delle tematiche affrontate.

Altro tema rilevante, sottolineato anche dal Capo di Stato Maggiore della Difesa e pienamente condiviso, è quello concernente la rappresentatività dei sodalizi, in un'ottica volta ad evitare l'eccessiva proliferazione dei medesimi.

In tal senso appare opportuno, se non fondamentale, una previsione normativa che preveda adeguate soglie di sbarramento, la cui individuazione dovrà essere subordinata a specifici approfondimenti, al fine di evitare il rischio che possano

costituirsì di fatto associazioni di categoria, potenzialmente suscettibili di penalizzare la coesione dell'organizzazione militare e di stimolarne l'interna conflittualità.

Contestualmente occorrerà a mio avviso definire e prevedere un periodo minimo di servizio effettivamente svolto quale premessa per espletare attività di natura sindacale e ricoprire cariche direttive in seno alle predette associazioni.

A tal proposito, ritengo che una anzianità minima di servizio minima di 5 anni sia un termine adeguato per assicurare una sufficiente conoscenza del mondo militare e del suo funzionamento, così come reputo necessario un congruo periodo di servizio attivo tra possibili incarichi in mandati successivi per consentire il mantenimento di competenze professionali quasi sempre altamente specialistiche e che necessitano di costante aggiornamento.

In estrema sintesi, l'Aeronautica Militare, da sempre attenta alle esigenze del proprio personale, guarda con fiducia all'associazionismo a carattere sindacale, certa che tale novità saprà rivelarsi ben rispondente alla specificità dell'Ordinamento Militare e contribuire con nuovi stimoli alla crescita professionale delle Forze Armate.

L'Aeronautica Militare profonderà ogni sforzo affinché questo cambio di passo si concretizzi in modo ordinato e nello spirito della normativa specifica, con costruttività e in piena sinergia con le altre Forze Armate.

Mi sia consentito, inoltre, esprimere il mio apprezzamento agli Organi della Rappresentanza dell'Aeronautica Militare, concreti strumenti d'ausilio all'azione di comando, per l'attività sempre svolta a tutela delle istanze a carattere collettivo. La loro forza propulsiva, da quando è stata costituita la Rappresentanza Militare, ha consentito a quest'ultima di essere considerata uno strumento d'aiuto e di concreto ausilio nelle azioni decisorie e di comando ad ogni livello, accrescendo la professionalità del personale e ponendolo, come è giusto che sia, al centro della nostra organizzazione quale vero ed insostituibile motore trainante.

Riguardo al concreto funzionamento delle associazioni a carattere sindacale, al momento non prefigurabile nei tempi e nei modi, evidenzio la necessità di porre la massima attenzione affinché sia scongiurata qualsivoglia eventuale forma di sovrapposizione con le funzioni attualmente devolute alla Rappresentanza Militare affinché si evitino complicazioni e riverberi negativi sull'operatività e sul buon andamento della Forza Armata.

Nel formulare il mio personale ringraziamento per l'opportunità concessami di trattare una tematica così attuale, innovativa ed importante per l'organizzazione militare, rimango a completa disposizione per qualsiasi chiarimento dovesse rendersi necessario, pronto a fornire ogni contributo affinché la stesura finale di norme così importanti per il futuro dello strumento militare possa contemperare al meglio le esigenze ed i diritti del personale con la

garanzia dell'efficienza, efficacia e funzionalità dello strumento, unico, che la Costituzione ha posto a sacra difesa e tutela della Patria.

FA FEDE IL TESTO EFFETTIVAMENTE PRONUNCIATO