

FA FEDE IL TESTO EFFETTIVAMENTE PRONUNCIATO

AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE DIFESA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare

Intervento del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare
Ammiraglio di Squadra Valter GIRARDELLI

Roma, 19 marzo 2019

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

sono grato di poter prendere la parola in questo qualificante consesso, riconoscendo per l'opportunità concessami di illustrare il punto di vista della Forza armata, relativamente alle iniziative legislative per la formazione di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare, a fronte della specificità delle Forze armate e delle peculiarità d'impiego del personale e dei mezzi della Marina.

L'occasione è particolarmente propizia per portare in quest'aula il saluto degli uomini e delle donne della Forza armata, incluso il personale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, che guardano alla tematica in titolo con particolare attenzione e con grandi aspettative.

A premessa del mio intervento, specifico che eviterò di richiamare quanto già introdotto e presentato a questa Commissione da parte del Capo di Stato Maggiore della Difesa, i cui contenuti sono condivisibili e condivisi.

Anche il Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica e il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri hanno svolto conseguenti coerenti considerazioni che, per agibilità di esame, non citerò ulteriormente.

La MMI contribuisce primariamente al fine istituzionale della Difesa e ha, tra i suoi molteplici compiti istituzionali, fondamentali competenze in materia di vigilanza a tutela degli interessi nazionali e delle vie di comunicazione marittime al di là del limite esterno del mare territoriale, ivi compreso l'esercizio delle funzioni di polizia dell'alto mare previste dal diritto internazionale e dall'ordinamento italiano, nonché la salvaguardia della sicurezza e della libertà di navigazione negli spazi marittimi internazionali anche mediante il contrasto ad attività illecite quali il terrorismo e la pirateria.

Queste funzioni sono disimpegnate mediante un armonico connubio basato sul personale e sullo strumento aeronavale [assegnatoci dal Governo] nelle diverse attività operative, approvate dal Parlamento, sia in esclusivo ambito nazionale sia in coalizioni precostituite (NATO, UE) sia in quelle formate *ad hoc*, (le c.d. coalizioni di volenterosi) nonché nelle ineludibili attività addestrative e in attività di pubblica utilità e di concorso ad altre Amministrazioni dello Stato.

Appare utile ricordare che all'interno della Marina è presente il Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera, gerarchicamente inquadrato nell'ambito della Forza armata con cui condivide lo status giuridico nonché essenziali compiti militari connessi al concorso alla difesa marittima e costiera e alla sicurezza dei porti.

Il Corpo svolge, inoltre, un ampio novero di compiti previsti dalla legge, alle dipendenze funzionali di altri dicasteri (Infrastrutture e Trasporti, Ambiente, Politiche agricole, alimentari e forestali), concernenti la più generale gestione delle attività marittime.

La Marina, al pari delle altre Forze armate, è caratterizzata da valori intrinseci e peculiari, posti a presidio dell'unico dovere che il nostro Ordinamento qualifica come "sacro", la difesa della Patria; è questo il presupposto che consente di delineare i particolari requisiti dell'Ordinamento Militare.

Requisiti di coesione, spirito di abnegazione, senso del dovere, ordinamento gerarchico, massima operatività, unicità di Comando, neutralità e apoliticità¹, ambiti in cui è fondamentale il significato e l'importanza della disciplina militare, sottesa alla salvaguardia della militarità (quale consapevole osservanza delle norme attinenti allo stato di militare), che rappresenta il principale valore di coesione e di efficienza.

Per questo gli appartenenti alle Forze armate sono tenuti ad osservare, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, con "fedeltà e onore" tutte le norme attinenti la disciplina e i rapporti gerarchici². Ed è sempre per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate, che le "Norme di principio sulla disciplina militare" (confluite all'interno del Codice dell'Ordinamento Militare), nell'estendere

¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 120/2018, punto 16, laddove viene ritenuto rilevante il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 Cost. per tutto l'apparato pubblico e, in particolare, per i Corpi deputati alla difesa della Patria, per i quali detto principio assurge a "valore vitale": *L'esercito è fatto per difendere la Patria e la Patria si difende sotto qualsiasi regime e con qualsiasi orientamento politico* (così fu detto in Assemblea Costituente)".

² Art. 2, legge 11 luglio 1978 n. 382, "Norme di principio sulla disciplina militare", confluito nell'art. 621, co. 5, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, "Codice dell'Ordinamento Militare (C.O.M.)".

ai militari tutti i diritti civili e politici e le libertà spettanti ai singoli cittadini, prescrivono “limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali”³.

Pur se fuori discussione il riconoscimento ai singoli militari dei diritti fondamentali che loro competono al pari degli altri cittadini della Repubblica e, tra questi, anche quello di associarsi liberamente a fini sindacali, è altrettanto vero che in questa materia non può non considerarsi il carattere assorbente del servizio reso in un ambito speciale come quello militare e, quindi, l'insieme dei diritti e dei doveri che contraddistinguono la compagine militare e cui l'Ordinamento appresta importanti garanzie di tutela, che giustificano una motivata compressione degli stessi diritti.

Lo stesso Giudice delle leggi ha considerato necessario circoscrivere la portata e l'ambito di tale diritto sia perché le stesse normative internazionali invocate in sentenza riconoscono la possibilità di prevedere delle restrizioni per determinate categorie di dipendenti pubblici (tra cui i militari e gli appartenenti alle Forze di polizia)⁴ sia perché la giurisprudenza costituzionale ha sempre evidenziato la specialità della funzione attribuita all'ordinamento militare, il quale, pur informato allo spirito democratico della Repubblica (art. 52, comma 3, Cost.), è caratterizzato da esigenze di coesione interna e neutralità - da qualificarsi come interessi

³ Art. 3 della legge 11 luglio 1978, n. 382, confluito nell'art. 1465, co.1, del C.O.M.. Ed ancora, “..il regolamento di disciplina, si applica nei confronti dei militari che si trovano in determinate condizioni: svolgono attività di servizio; sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio; indossano l'uniforme; si qualificano, in relazione ai compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali; “Quando non ricorrono dette condizioni, i militari sono, comunque, tenuti all'osservanza delle disposizioni del regolamento di disciplina militare che concernono i doveri attinenti al giuramento prestato, al grado, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari, in conformità alle vigenti disposizioni” (art. 1350, co. 2 e 3 del C.O.M.); infine, il militare “...deve astenersi, anche fuori servizio, da comportamenti che possano comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni, ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene e pregiudicare l'estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche” (art. 713 del “Testo Unico delle disposizioni regolamentari, T.U.O.M.”).

⁴ In tal senso l'art. 11 della CEDU prevede l'esercizio dei diritti di associazione e di costituzione di sindacati, ma al secondo comma specifica che “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”. A sua volta, l'articolo 5 della Carta sociale europea che regola i diritti sindacali precisa che “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”.

costituzionalmente tutelati - che giustificano l'esclusione di forme associative non conciliabili con la compattezza e l'unità degli organismi che tale ordinamento compongono.

La particolare strutturazione dello strumento aeronavale obbliga a considerare i poli aeronavali, le aliquote di navi, di sommergibili, di aeromobili, di personale del gruppo incursori e subacquei e del Reggimento San Marco sempre operativi. Per chiarezza di esposizione, è utile ricordare che un polo aeronavale racchiude in sé tutte le strutture e gli elementi di organizzazione di carattere operativo, addestrativo, esercitativo e logistico necessari ad assicurare la prontezza dello strumento marittimo per svolgere le missioni e i compiti assegnati.

Quale ulteriore illustrazione, specifico che ogni unità navale, sia essa in navigazione o in porto estero, conduce attività di presenza e sorveglianza e pertanto l'equipaggio è organizzato in squadre, che funzionano con specifiche turnazioni in modo da poter reagire con massima efficienza al mutare delle circostanze rendendola di conseguenza, uno strumento di assoluta versatilità.

Medesima attività assicurata su turni è svolta anche presso le centrali operative dei comandi sia operativi sia logistici dei citati poli aeronavali proprio per assicurare quella disponibilità e prontezza operativa, 24 ore al giorno, 7 giorni su 7 richiesta allo strumento operativo nel suo complesso.

Pertanto, la Marina non può che condividere pienamente la necessità che il Legislatore operi quegli appropriati contenimenti presupposti dalla Consulta nel disciplinare *ex-novo* l'associazionismo sindacale tra militari, desiderosa e certa di essere posta nelle condizioni di continuare a svolgere la propria diuturna opera a difesa degli interessi nazionali.

Desidero ora delineare, più in generale, quali criteri informativi potrebbero guidare l'opera del legislatore nel disciplinare la nuova materia.

A differenza dal carattere pubblico della Rappresentanza Militare, le associazioni professionali a carattere sindacale, avendo un carattere privato, dovrebbero svolgere le loro attività al di fuori dell'orario di servizio; il Legislatore, rinviando anche alla concertazione di Comparto, potrà definire puntualmente il limite massimo e la misura delle assenze dal servizio dei rappresentanti, siano esse retribuite o meno, come avviene per il resto del pubblico impiego nonché la possibilità di svolgere assemblee nelle sedi di servizio, al fine di contemperarle sia alle esigenze operative sia alla particolarità delle navi, dei sommergibili e dei gruppi di volo imbarcati e non, della Brigata Marina San Marco che, in aggiunta alle tipiche attività di carattere anfibo, fornisce il personale necessario per costituire i c.d. *boarding teams*, e le squadre per le operazioni marittime di interdizione.

Laddove il legislatore ritenga compatibile la possibilità del distacco sindacale con i prevalenti caratteri privatistici del neonato associazionismo, deve ritenersi equilibrata una previsione che introduca un tetto che contemperi le esigenze pubbliche, con i diritti associativi.

Impregiudicata la facoltà di aderire ad associazioni sindacali tra militari fin dall'ingresso nel servizio attivo nella compagine militare, tuttavia si valuta necessario prevedere un periodo di servizio minimo prima di farli accedere a cariche direttive sindacali al fine di consentire loro di acquisire preventivamente una adeguata conoscenza della realtà militare.

Analogamente, le stringenti necessità formative che presiedono alla delicata fase in cui il cittadino acquisisce la consapevolezza delle peculiari condizioni di stato giuridico connesse allo status di militare, portano a ritenere che sia opportuna la previsione di una esclusione degli allievi che frequentano gli istituti di formazione di base (Accademia, Scuole Sottufficiali, etc.) da attività sindacali al fine di evitare di distoglierli dai primari obiettivi di formazione e crescita.

Inoltre, affinché il personale conservi le conoscenze tecnico-professionali necessarie per mantenere adeguato il proprio livello di efficienza, sarà opportuno prevedere che le cariche sindacali possano essere ricoperte per un arco temporale limitato, non rinnovabile se non dopo lo svolgimento di un ulteriore periodo minimo di servizio.

Riguardo all'impiego e ai trasferimenti di chi ricopre cariche direttive nell'ambito di organizzazioni sindacali, si dovrà tener conto dei 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 C.O.M..

Quanto alla facoltà delle rappresentanze sindacali di emanare dichiarazioni e comunicati, la mia personale posizione è di massima apertura alla libertà d'espressione, con la sola avvertenza che espressioni e temi utilizzati rimangano sempre confacenti al peculiare status dei militari, comunque tenuti all'osservanza delle disposizioni del codice e del regolamento che concernono i doveri attinenti al giuramento prestato, al grado, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari, al senso di responsabilità, al contegno del militare e alle norme di tratto.

Atteso che, a legislazione vigente, per il personale militare del Comparto Difesa-Sicurezza è prevista la sola attività⁵ di primo livello (nazionale, con la Funzione Pubblica, per la definizione dei contenuti del rapporto d'impiego) e di secondo livello (integrativa, a livello centrale con l'Amministrazione Difesa, per la ripartizione del Fondo Efficienza Servizi Istituzionali), va osservato che l'introduzione nel nuovo regime di un'attività negoziale decentrata a livello locale (per la ripartizione tra il personale delle risorse economiche accessorie, quali straordinari, Compensi Forfettari di Impiego e Guardia, ipotizzata da una delle proposte di legge in esame) potrebbe

⁵ L'istituto della concertazione, che attualmente caratterizza le procedure di rinnovo contrattuale del personale militare, non ha carattere negoziale (in tale ambito, il Co.Ce.R. non assume il ruolo di controparte dell'Amministrazione, ovvero il parere espresso dal predetto organo non è vincolante).

risultare disfunzionale rispetto ai canoni di uniformità di Enti/Comandi finora perseguiti dall'amministrazione militare.

Per quanto sopra, è opportuno che la futura legge in materia di diritti sindacali, pur riconoscendo agli organismi sindacali un accresciuto ruolo negoziale, confermi gli attuali livelli di concertazione (nazionale/centrale), per evitare che l'azione sindacale vada ad introdurre difformità tra gli uni e gli altri Enti/Comandi.

Nel riconoscere l'importanza del ruolo svolto sino ad oggi dalla Rappresentanza Militare quale volano di esigenze afferenti la condizione, il trattamento, la tutela giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari, non può tacersi la considerazione che l'introduzione dell'associazionismo a carattere sindacale rende difficile teorizzare una vantaggiosa coesistenza per il personale militare dei due sistemi.

Si aggiunge che nelle more dell'intervento legislativo, atteso che gli organismi della rappresentanza militare fanno parte integrante dell'Amministrazione, pare doversi escludere alcuna forma di interazione tra essi e le future associazioni professionali a carattere sindacale (ovvero emerge, a mio giudizio, l'incompatibilità tra le due funzioni l'una pubblica, l'altra privata).

E' opportuno evitare fonti di finanziamento che potrebbero minare la neutralità della compagine militare riconducendo il relativo sistema unicamente ai contributi versati dagli associati con le modalità stabilite in sede di concertazione, evitando, quindi, le donazioni da parte di privati o l'erogazione di servizi dietro corrispettivo da

parte dell'associazione, attesa la loro idoneità a risultare potenzialmente inopportuni, quando non incompatibili con lo status di militari in servizio degli associati.

Risulta confacente che l'intervento legislativo confermi per le costituenti associazioni sindacali gli stessi ambiti di competenza attualmente previsti per la Rappresentanza Militare, mediante elencazione espressa di tutte le competenze da attribuire alle associazioni, restando precluso tutto ciò che non è esplicitamente previsto.

Pertanto potrebbero costituire una piattaforma di discussione, pur rimodulate e opportunamente disciplinate, l'attribuzione delle seguenti funzioni, suddivise tra propositive, consultive e concertative:

1. Funzione Propositiva

Relativa ad istanze di carattere collettivo inerenti i seguenti campi di interesse, da prospettare secondo i livelli e con le modalità che il legislatore vorrà definire:

- Qualificazione professionale e inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;
- Provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per cause di servizio;
- Integrazione del personale militare femminile;
- Attività assistenziali, culturali, ricreative, di educazione civica e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;
- Organizzazione delle sale convegno e delle mense;

- Condizioni igienico-sanitarie;
- Alloggi.

2. Funzione Consultiva

Che si concreta nella richiesta agli organi della rappresentanza sindacale di esprimere una propria valutazione o giudizio circa provvedimenti che riguardino:

- Il trattamento economico;
- La condizione militare;
- La tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari.

3. Funzione Concertativa

Per i rinnovi contrattuali degli istituti normativi-economici del rapporto d'impiego (comprensivo della fase integrativa per la definizione del Decreto FESI):

- Trattamento economico fondamentale e accessorio,
- Trattamento di fine rapporto,
- Durata massima orario di lavoro settimanale,
- Licenze, aspettativa per motivi privati e infermità,
- Permessi brevi per esigenze personali,
- Trattamento economico di missione di trasferimento e di lavoro straordinario,

- Criteri per l'istituzione di organi di verifica qualità e salubrità servizi mensa,
- Istituzione fondi integrativi del servizio sanitario nazionale
- Criteri per la destinazione del FESI.

Per lo svolgimento comparato delle predette funzioni propositive e consultive le diverse istanze di cui potranno essere portatrici le associazioni sindacali dovrebbero trovare la necessaria sintesi nella previsione di organismi centrali di Forza armata e/o interforze, composti da rappresentanti delle associazioni più rappresentative e dai vertici dell'Amministrazione.

E' stata ipotizzata la partecipazione dei rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti nella delegazione di parte pubblica che partecipa ai tavoli della concertazione di livello nazionale in virtù della specificità d'impiego e della peculiare dipendenza funzionale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera dal citato Dicastero (e da altri Dicasteri) per compiti a carattere civile.

In relazione a tale ipotesi, tuttavia, occorre considerare che:

- Sul piano giuridico-ordinativo, il Corpo appartiene alla Marina Militare e, in quanto tale, organicamente e gerarchicamente dipendente da essa;
- Il Corpo assolve i compiti militari elencati dal Codice dell'ordinamento Militare (art. 132) e il Comandante generale del Corpo, nella qualità di Capo di Corpo, dipende dal Capo di Stato Maggiore della Marina per gli aspetti tecnico-militari attinenti al Corpo (art. 133) e vede nel Ministro della Difesa il relativo vertice

gerarchico-disciplinare. L'esercizio di funzioni dipendenti da altri Dicasteri è definito dagli articoli 134 e seguenti del C.O.M. Infine, l'art. 154 del T.U.O.M. definisce le attribuzioni del Comando generale del Corpo per i servizi militari;

- Gli istituti che attualmente definiscono il rapporto di lavoro e che sono oggetto di rinnovo attraverso le procedure negoziali sono riconducibili allo status del personale del Corpo, in comune con tutto il personale della Marina⁶;
- Allo stato, le risorse per gli eventuali incrementi dei trattamenti economici oggetto di concertazione sono previste annualmente per tutto il personale militare del Comparto Difesa e Sicurezza con norma di legge e che, all'attivazione dei tavoli negoziali con la Funzione Pubblica, lo Stato Maggiore della Marina tiene conto di tutte le esigenze del personale, coinvolgendo il Comando Generale delle Capitanerie di Porto nello sviluppo delle proposte d'intervento al pari delle altre Componenti specialistiche, e sono molte, della Marina;
- Analoga considerazione vale per le attività preparatorie alla definizione del Decreto del Ministro della Difesa relativo ai criteri per la corresponsione del F.E.S.I. al personale, il cui schema è proposto dallo Stato Maggiore della Difesa. Alla predetta attività concertativa ha finora partecipato il Co.Ce.R. Marina, che è espressione di tutto il personale della Forza armata, Capitanerie di Porto – Guardia Costiera comprese;

⁶ Solo le seguenti indennità si possono ritenere di esclusivo/prevalente interesse del personale del Corpo delle C.P.: di esclusivo interesse, l'indennità di "Polizia Giudiziaria"; di prevalente interesse, rispetto al rimanente personale M.M., l'indennità di "Controllo dello spazio marittimo" (qualora in possesso di specifica abilitazione e impiegato presso i centri *vessel traffic services*).

- Non emerge alcuna pertinente analogia con altri ordinamenti, ad esempio quello della Guardia di Finanza, che è un Corpo di Polizia organizzato secondo un ordinamento militare, dipendente organicamente e direttamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Per tutto quanto espresso, non appare necessario che i rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti prendano parte alle procedure in qualità di delegazione di parte pubblica.

Evidenzio, altresì, che sui tavoli negoziali il personale del Corpo potrebbe trovare ulteriore rappresentatività a cura delle costituenti Associazioni sindacali (risulta peraltro in fase istruttoria un'istanza di autorizzazione da parte di un'associazione costituita dal solo personale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera). A livello di Corpo, le predette Associazioni potranno confrontarsi con il Comando Generale del Corpo per le problematiche sulle quali questo ha autorità.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ulteriori linee guida, ancorché non emerse dalla sentenza della Corte Costituzionale, dovranno essere dettate in tema di revoca dell'assenso ministeriale, ove emerga un mancato rispetto dei requisiti di legge, vigilanza sulle attività sindacali e previsione di garanzie sui movimenti e sui trasferimenti per assicurare il rispetto dei già citati vincoli normativi imposti dal C.O.M..

Queste, insieme all'esigenza di una compiuta definizione di dettaglio della interveniente disciplina legislativa in materia, potrebbero rendere necessaria la previsione di un rinvio ad un successivo provvedimento delegato ovvero a un

regolamento di attuazione che illustri quanto più esaurientemente il quadro normativo che il Legislatore vorrà delineare.

Ringrazio per la cortese attenzione e sono pronto a rispondere alle loro eventuali domande.