

INTERVENTO
DELL'AVVOCATO GENERALE DELLO STATO
AVV. GABRIELLA PALMIERI SANDULLI

IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021
DELLA GIUSTIZIA MILITARE
(FEBBRAIO 2021)

Desidero ringraziare vivamente il Presidente Mazzi per avere comunque assicurato l'esigenza di informazione e comunicazione dei dati relativi all'amministrazione della giustizia militare nell'anno 2020, non sussistendo le condizioni di sicurezza sanitaria per lo svolgimento dell'udienza pubblica per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 della Giustizia militare.

Sono, pertanto, onorata di trasmettere il mio intervento scritto e di porgere il saluto e gli auguri di un proficuo lavoro alla Magistratura Militare a nome dell'Avvocatura dello Stato che ho l'onore di dirigere e mio personale.

§§§

La sentenza n. 120/2018 della Corte costituzionale e il disegno di legge sulla rappresentanza sindacale del personale delle forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare

1. L'attuale situazione epidemiologica induce, preliminarmente, a una riflessione – sia pure sintetica – di carattere generale sull'anno appena trascorso.

Desidero, infatti, sottolineare che l'impegno costante e la piena collaborazione degli Avvocati e Procuratori dello Stato e del Personale amministrativo hanno

consentito di trasformare la situazione emergenziale in un fattore di accelerazione della digitalizzazione e della dematerializzazione, sperimentando modelli virtuosi di gestione dell'attività professionale e di riorganizzazione del lavoro condivisa anche con le Associazioni sindacali di categoria.

E' diminuito, quindi, in modo significativo l'utilizzo del cartaceo e si è determinato un significativo incremento dell'attività telematica.

2. Per quanto riguarda la giustizia militare, va ricordato che, pur nel generale rallentamento dell'attività legislativa ed amministrativa causato dalla pandemia, l'anno 2020 è stato caratterizzato, per l'ordinamento militare, dall'approvazione, da parte della Camera dei deputati, del disegno di legge d'iniziativa parlamentare denominato "*Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo*" - Atto C. 875, risultante dall'assorbimento di più testi normativi - e dall'inizio del suo esame, tutt'ora in corso, da parte del Senato della Repubblica - Atto S. 1893 e abbinati -.

La proposta di legge in discussione trae origine dalla sentenza 7 giugno 2018, n. 120, con la quale la Consulta ha, come noto, dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma del Codice dell'ordinamento militare - l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 - che escludeva il diritto dei militari di costituire associazioni a carattere sindacale.

Più precisamente, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la norma in quanto prevede che "*i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali*" invece di prevedere che "*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*".

La Corte è giunta a questa decisione ritenendo fondata la violazione, prospettata dal Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione del 4 maggio 2017, n. 111, dell'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 11 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti

dell'uomo e delle libertà fondamentali, e all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea; tenendo altresì conto delle sentenze pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle cause *Matelly e ADEFDROMIL c/ Francia*.

In particolare, sulla base dell'interpretazione che delle norme convenzionali (e specificamente dell'art. 11 CEDU) ha dato la Corte EDU, la Corte costituzionale è giunta a ritenere che la pur prevista possibilità per gli Stati membri di porre limitazioni al diritto di associazione sindacale di determinate categorie di soggetti, tra i quali i membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, non consente loro di *“spingersi fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale”*.

Ma se l'ordinamento militare non è estraneo a quello generale dello Stato - e, come tale, dev'essere rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini e, quindi, anche dei diritti del cittadino-militare -, esso, come da sempre affermato dalla Corte nella propria giurisprudenza (v. le sentenze n. 126/1985, n. 278/1987 e n. 449/1999), è comunque caratterizzato da innegabili peculiarità che impongono di stabilire alcune limitazioni ai diritti fondamentali di coloro che di quell'ordinamento fanno parte.

Per questo, nel momento stesso in cui ha rimosso il divieto di associazione, la Corte ha affermato che il diritto di libertà sindacale dei militari non può non essere assoggettato a limiti e condizioni che, proprio in ragione della *“assoluta specialità della funzione”* svolta dalle Forze armate e delle esigenze ad essa sottese più volte sottolineate dalla Corte nelle proprie precedenti decisioni, valgano a salvaguardare altri interessi muniti di pari garanzia costituzionale, *in primis* quelli connessi all'efficienza e all'efficacia dello strumento militare.

In questa prospettiva la Corte ha perciò ritenuto necessario chiarire, in linea generale, che il diritto dei militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale dovrà svolgersi *“alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge”* - rimettendo così al legislatore il compito di disciplinarne in concreto l'esercizio - e che tale

diritto non comprende però anche quello di aderire ad altre associazioni sindacali costituite tra non militari.

Tuttavia, consapevole della delicatezza della materia e dell'esigenza di non creare l'apparenza di un vuoto normativo che, lungi dal rimuovere qualsiasi impedimento alla costituzione di associazioni di natura sindacale, renderebbe, al contrario, di fatto impossibile il riconoscimento dell'esercizio del relativo diritto, la Corte ha fatto esplicito riferimento alle disposizioni attualmente vigenti - delle quali ha riconosciuto la piena legittimità costituzionale - che, nelle more del necessario intervento del legislatore, sono idonee a tutelare i valori sottesi alla materia, i quali sono di tale rilevanza da rendere incompatibile con la disciplina costituzionale della stessa un riconoscimento non specificamente regolamentato del diritto di associazione sindacale: disposizioni e limiti destinati quindi ad orientare anche la successiva attività normativa avente ad oggetto la disciplina dell'esercizio del diritto di libertà sindacale in ambito militare.

La Corte costituzionale ha perciò innanzitutto ribadito la piena legittimità del principio sancito dal primo comma dell'art. 1475 del Codice dell'ordinamento militare secondo il quale *“La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della Difesa”*.

L'assenso ministeriale riveste - e continua dunque a rivestire - un ruolo centrale ed imprescindibile nel procedimento costitutivo delle associazioni sindacali nella misura in cui è diretto ad accertare la ricorrenza di tutti i requisiti prescritti dalla legge per la valida costituzione degli organismi associativi e che, essendo esplicitamente qualificato come *“preventivo”*, deve dunque precedere il concreto esercizio dell'attività associativa.

3. In questa prospettiva, il disegno di legge attualmente all'esame del Senato, dopo aver stabilito, in termini generali e novellando l'art. 1475 cod. ord. mil., il diritto dei militari in servizio attivo o in ausiliaria di *“costituire associazioni professionali a carattere sindacale per singola Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare o interforze”* e il divieto di *“aderire ad associazioni professionali a carattere sindacale diverse da*

quelle costituite ai sensi dell'articolo 1475, comma 2, del codice dell'ordinamento militare” (art. 1), disciplina il procedimento di autorizzazione delle associazioni all'esercizio dell'attività sindacale opportunamente prevedendo che il relativo statuto sia depositato presso il dicastero - Ministero della difesa e/o Ministero dell'economia e delle finanze - a seconda dei casi competente alla verifica della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge (art. 3).

Il positivo vaglio degli organi competenti - eventualmente preceduto da una fase in contraddittorio con l'associazione richiedente nel caso in cui lo statuto contenga previsioni in contrasto con le disposizioni vigenti - comporta il riconoscimento della stessa quale associazione professionale a carattere sindacale tra militari - riconoscimento che si esprime nella trascrizione in apposito albo - e condiziona il concreto svolgimento dell'attività sindacale nonché la raccolta dei contributi associativi.

La necessità del continuativo e perdurante possesso delle condizioni alle quali è subordinato il riconoscimento ministeriale - che, come s'è detto, costituisce condizione per il legittimo esercizio dell'attività sindacale - comporta logicamente la necessità che sia prevista la possibilità di periodici controlli e la conseguente eventualità, nel caso di accertato venir meno di quelle condizioni, della revoca dell'assenso a suo tempo rilasciato.

Lo stesso art. 3 prevede perciò la cancellazione dall'albo e la decadenza dalle prerogative sindacali dell'associazione in relazione alla quale sia accertata la perdita dei requisiti o la violazione delle prescrizioni di legge.

- Secondo il Giudice delle leggi, *“gli statuti delle associazioni vanno sottoposti agli organi competenti, e il loro vaglio va condotto alla stregua di criteri che senza dubbio è opportuno puntualizzare in sede legislativa, ma che sono già desumibili dall'assetto costituzionale della materia.*

A tal fine fondamentale è il principio di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, evocato in via generale dell'art. 52 Cost., che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari.

Sotto altro profilo tale principio viene in evidenza nella prospettiva del personale interessato, quale titolare della libertà di associazione sindacale sancita dal primo comma dell'art. 39 Cost.: l'esercizio di tale libertà è infatti possibile solo in un contesto democratico.

Altresì rilevante è il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 Cost. per tutto l'apparato pubblico, e valore vitale per i Corpi deputati alla "difesa della Patria"; anch'esso ha come necessario presupposto il rigoroso rispetto della democrazia interna all'associazione.

La verifica dell'esistenza di questi requisiti comporta in particolare l'esame dell'apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento; ed è inutile sottolineare che tra tali modalità spiccano per la loro rilevanza il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza?

4. Alla luce di tali coordinate assume dunque rilievo centrale innanzitutto il principio di democraticità che, a mente dell'art. 52, comma 3, della Costituzione deve informare l'intero ordinamento delle Forze armate: il che si traduce nella necessità che gli statuti garantiscano la piena partecipazione degli iscritti alla vita sindacale e, quindi, l'accesso alle cariche sindacali attraverso l'indizione di libere elezioni e la previsione di limiti temporali alla durata dei relativi incarichi sì da assicurarne la periodica rotazione.

In secondo luogo, gli statuti debbono rispettare il principio di neutralità riveniente dagli artt. 97 e 98 della Carta fondamentale: e, in questa prospettiva, dev'essere perciò prestata particolare attenzione al sistema di finanziamento dell'associazione sindacale in modo che ne sia assicurata non soltanto l'assoluta trasparenza, ma anche l'esclusiva riferibilità agli iscritti.

Dev'essere perciò previsto che le associazioni siano finanziate soltanto dai contributi degli associati, con esclusione assoluta di qualunque finanziamento esterno suscettibile di condizionare l'attività sindacale attraverso l'influenza di forze ed interessi estranei alla compagine militare, eventualmente antitetici rispetto ai ricordati principi di democraticità e di neutralità: e in quest'ottica deve pertanto essere imposto l'obbligo della periodica pubblicazione dei bilanci.

Le indicazioni della Corte sono state declinate a livello legislativo innanzitutto

attraverso la fissazione di principi generali che costituiscono, al tempo stesso, requisiti di riconoscibilità delle associazioni e criteri informativi della relativa attività.

Così l'art. 2 del disegno di legge stabilisce, in termini generali, che *“Le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari operano nel rispetto dei principi di democrazia, trasparenza e partecipazione e nel rispetto dei principi di coesione interna, neutralità, efficienza e prontezza operativa delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare”* (comma 1); e che *“Gli statuti delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari sono improntati ai seguenti principi:*

- a) democraticità dell'organizzazione sindacale ed elettività delle relative cariche;*
- b) neutralità ed estraneità alle competizioni politiche e ai partiti e movimenti politici;*
- c) assenza di finalità contrarie ai doveri derivanti dal giuramento prestato dai militari;*
- d) assenza di scopo di lucro;*
- e) rispetto degli altri requisiti previsti dalla presente legge (comma 2).*

Il successivo art. 8 attua il principio di democraticità stabilendo che *“Le cariche nelle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari sono esclusivamente elettive”* (comma 1) e limitando la durata delle stesse ad un quadriennio, rinnovabile in via consecutiva per una sola volta (comma 4).

Il principio di neutralità è invece assicurato dall'art. 7 il quale prevede, da un lato, che *“Le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari sono finanziate esclusivamente con i contributi sindacali degli iscritti”*, con divieto di *“ricevere eredità o legati, donazioni o sovvenzioni in qualsiasi forma”* (comma 1); dall'altro, che i bilanci, preventivi e successivi, siano non soltanto approvati dagli associati, ma altresì resi conoscibili attraverso idonee forme di pubblicità (comma 5).

- Dal divieto di aderire ad altre associazioni sindacali - limite esplicitamente fissato dalla Corte e sulla scorta di essa dall'art. 1, comma 3, del disegno di legge - deriva altresì *“la necessità che le associazioni in questione siano composte solo da militari e che esse non possano aderire ad associazioni diverse”* (così la sentenza n. 120/2018).

In conformità all'avviso espresso dal Consiglio di Stato nel parere reso dalla

Sezione II[^] in data 14.11.2018, tali indicazioni ricevono attuazione, a livello legislativo, attraverso la limitazione della possibilità di iscrizione alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari ai soli militari in servizio effettivo in possesso di una certa anzianità di servizio ed a quelli in ausiliaria, con esclusione del personale della riserva e in congedo (art. 1, comma 2) - esclusione estesa, anche in ragione dell'assenza della necessaria anzianità di servizio, agli allievi delle scuole e delle accademie militari (art. 1, comma 6) -, con la preclusione di iscrizioni plurime (art. 1, comma 4) e con il divieto, per i singoli, di aderire ad associazioni professionali a carattere sindacale diverse da quelle costituite tra militari (art. 1, comma 3) e, per le associazioni, di assumere la rappresentanza di lavoratori non appartenenti alle Forze armate o alle Forze di polizia a ordinamento militare (art. 4, comma 1, lett. a).

Per ragioni analoghe, deve ritenersi che l'affermato divieto di adesione ad altre associazioni sindacali comporti altresì il divieto per i sindacati militari di instaurare rapporti federativi o di affiliazione con associazioni di diversa natura stante il carattere essenzialmente "chiuso" del sistema di rappresentanza sindacale militare.

Al fine di evitare contrapposizioni interne e garantire la compattezza della compagine militare l'art. 4, comma 1, lett. d), del disegno di legge opportunamente prevede poi che le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari non possono *"assumere la rappresentanza in via esclusiva di una o più categorie di personale"* e che, *"In ogni caso, la rappresentanza di una singola categoria all'interno di un'associazione professionale a carattere sindacale tra militari non deve superare il limite del 75 per cento dei suoi iscritti"*.

Altrettanto opportunamente, l'art. 4, comma 1, dell'articolo prevede il divieto di esercizio del diritto di sciopero - o di azioni sostitutive dello stesso - *"anche se proclamato da organizzazioni sindacali estranee al personale militare e agli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento militare"* (lett. b): si tratta indubbiamente, come ha osservato la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 120/2018, *"di una incisione profonda su di un diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e*

sempre riconosciuto e tutelato da questa Corte, ma giustificata dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti?

Divieto cui la stessa disposizione aggiunge quello di *“promuovere manifestazioni pubbliche in uniforme o con armi di servizio o sollecitare o invitare gli appartenenti alle Forze armate o alle Forze di polizia a ordinamento militare a parteciparvi”* (art. 4, comma 1, lett. c).

- Secondo la Corte costituzionale, in attesa dell'intervento del legislatore, il *“vuoto normativo”* potrà *“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’”*.

Benchè esplicitamente riferita al periodo immediatamente successivo alla pronuncia della Corte, sino all'emanazione di una legge che disciplini in maniera organica la materia, tale affermazione rappresenta un'indicazione essenziale per lo stesso legislatore nel senso che le materie elencate dalla norma sopra richiamata, le quali sono intimamente connesse al funzionamento e alla funzionalità dello strumento militare, debbono legittimamente continuare ad essere escluse dalle competenze delle associazioni sindacali dei militari.

Si tratta, infatti, di materie nelle quali vengono in rilievo quelle esigenze di coesione, di compattezza, di pronta operatività - opportunamente sottolineate dalla Corte costituzionale - che sono essenziali ed imprescindibili ai fini dell'efficace ed efficiente svolgimento dei compiti cui le Forze armate e le Forze di polizia ad ordinamento militare sono chiamate dalla stessa Costituzione.

In questa prospettiva, l'art. 5 del disegno di legge all'esame, dopo aver affermato, in termini generali, che *“Le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari curano la tutela individuale e collettiva dei diritti e degli interessi dei propri rappresentati nelle materie di cui al comma 2, garantendo che essi assolvano ai compiti propri delle Forze armate e che l'adesione*

alle associazioni non interferisca con il regolare svolgimento dei servizi istituzionali” - anche se il riferimento alla tutela “individuale” dei diritti e degli interessi degli iscritti pare per principio estranea alla competenza di un’associazione sindacale quale soggetto per sua natura preposto alla tutela (esclusivamente) collettiva di quei diritti ed interessi - , definisce le competenze delle associazioni rinviando, prima di tutto, alle materie, inerenti ai contenuti del rapporto di impiego del personale militare, già oggetto di concertazione ai sensi degli artt. 4 e 5 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, cui vengono aggiunte, tra le altre, quelle dell’assistenza fiscale e della consulenza previdenziale e assistenziale a favore degli iscritti, delle provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio, le prerogative sindacali previste dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e, più, in generale, le competenze afferenti al benessere lato sensu inteso del personale.

Si tratta di materie in larga parte coincidenti non soltanto con quelle, come s’è detto, già oggetto di concertazione ai sensi del d.lgs. n. 195/1995, ma altresì già oggetto delle specifiche competenze degli organi della rappresentanza militare ex art. 1478, comma 8, cod. ord. mil..

A quelle materie se ne aggiungono ora altre di carattere ed interesse specificamente sindacale, tra le quali meritano di essere ricordate quelle consulenziali e assistenziali a favore del personale e, soprattutto, quelle in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008, la cui applicazione, è bene ricordarlo, deve comunque tener conto delle *“effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative”* delle Forze armate e di Polizia, in Italia e all’estero (art. 3 d.lgs. n. 81/2008).

In coerenza con le indicazioni della Corte e con quanto già previsto dall’art. 1478, comma 7, cod. ord. mil., restano comunque escluse *“dalla competenza delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari la trattazione di materie afferenti all’ordinamento militare, all’addestramento, alle operazioni, al settore logistico-operativo, al rapporto gerarchico-funzionale nonché all’impiego del personale in servizio”*.

Naturalmente, dovrà altresì tenersi debito conto del combinato disposto degli artt. 6 d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195 e 2, comma 4, l. 6 marzo 1992, n. 216 a mente del quale per il personale delle Forze armate e di tutte le Forze di polizia, anche ad ordinamento civile, resta comunque riservato alla disciplina per legge ovvero per atto amministrativo adottato in base alla legge l'ordinamento generale di una serie di materie, alcune delle quali di specifico interesse sindacale, e, cioè: “a) organizzazione del lavoro, degli uffici e delle strutture, ivi compresa la durata dell'orario di lavoro ordinario; b) procedure per la costituzione, la modificazione di stato giuridico e l'estinzione del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso il trattamento di fine servizio; c) mobilità ed impiego del personale; d) sanzioni disciplinari e relativo procedimento; e) determinazione delle dotazioni organiche; f) modi di conferimento della titolarità degli uffici e dei comandi; g) esercizio della libertà e dei diritti fondamentali del personale; h) trattamento accessorio per servizi prestati all'estero.”.

Sarebbe perciò opportuno, ad avviso di chi scrive, prevedere in proposito un'esplicita clausola di salvezza, anche perché, in molti casi, le materie riservate coincidono con o comprendono quelle già attualmente escluse dalle competenze degli organi rappresentativi militari e che, secondo la Corte costituzionale, dovranno essere altresì escluse dalle competenze delle associazioni sindacali tra militari.

- Il richiamo operato dal Giudice delle leggi non è però limitato al settimo comma dell'art. 1478, ma, più in generale, a tutta “la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare”.

È quindi possibile dedurre da ciò che alle costituenti associazioni sindacali dei militari siano legittimamente applicabili, in quanto dotati del necessario fondamento costituzionale, anche i principi posti dalle altre norme del Capo III del Titolo IX del Libro Quarto del Codice dell'ordinamento militare: in particolare, l'art. 1479 (“Divieto di condizionamento del mandato di rappresentanza”), l'art. 1480 (“Trasferimento del delegato”), l'art. 1481 (“Contenuti del rapporto di impiego”) e l'art. 1482 (“Disposizioni di esecuzione in materia di rappresentanza militare”).

In quest'ottica, l'art. 14 del disegno di legge - intitolato “Tutela e diritti” - appresta

perciò particolari guarentigie - non dissimili peraltro da quelle comunemente riservate ai dirigenti sindacali dalla normativa di diritto comune e speciale (v., per il settore privato, l'art. 22 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e, per le Forze di Polizia ad ordinamento civile, l'art. 32 del d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395) e sostanzialmente già previste per i militari eletti negli organi della rappresentanza militare (v. art. 1480 cod. ord. mil.) - ai militari che ricoprono cariche elettive nelle associazioni stabilendo, oltre all'immunità disciplinare per le opinioni espresse nello svolgimento del mandato sindacale, il divieto di trasferimento ad altra sede o reparto ovvero di sostituzione nell'incarico ricoperto al momento dell'elezione o di impiego individuale all'estero se non previa intesa con l'associazione professionale di rispettiva appartenenza, salvi i casi di incompatibilità ambientale, di esigenze connesse alla necessità di assolvere agli obblighi di comando o di imbarco necessari per l'avanzamento o di straordinaria necessità ed urgenza.

- Il riconoscimento del diritto di associazione sindacale in campo militare e di specifici poteri di negoziazione in capo alle associazioni costituite tra militari imponeva la scelta, da parte del legislatore, del modello di relazioni sindacali cui improntare la normativa in materia.

Si trattava cioè di stabilire, sul piano soggettivo, se la legittimazione allo svolgimento di tali relazioni dovesse essere riconosciuta, cumulativamente, sia - ai già operanti - organi della rappresentanza militare sia alle nuove associazioni sindacali del personale militare ovvero se, in alternativa, dovesse essere riservata solo a queste ultime, con conseguente venir meno dei compiti dei primi.

Sul piano oggettivo, si trattava invece di stabilire se quelle relazioni avrebbero dovuto continuare a svolgersi secondo il modello della concertazione oppure se si sarebbe dovuto senz'altro passare a quello della contrattazione.

Quanto al primo profilo - quello soggettivo -, il disegno di legge all'esame opera una netta scelta di campo abrogando *tout court* gli organi di rappresentanza militare di cui agli artt. da 1476 a 1482 cod. ord. mil. i quali restano in carica, in via transitoria, per non più 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge e solo per

le attività di ordinaria amministrazione (art. 19, commi 1 e 2, del disegno di legge).

Al fine di evitare sovrapposizioni di ruoli ed agevolare lo svolgimento delle trattative il disegno di legge ritiene evidentemente superata l'esperienza della rappresentanza militare ed invece opportuna la previsione di un unico interlocutore della parte pubblica che subentri nei compiti sino ad oggi a quella riservati.

Al di là dell'esigenza di evitare una duplicazione nella rappresentanza dei militari ed una possibile sovrapposizione di competenze, la scelta pare assecondare le preferenze degli appartenenti alla categoria verso l'associazionismo sindacale piuttosto che verso le forme di rappresentanza previste dal sistema oggi vigente: ciò anche in considerazione del fatto che alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma limitativa della possibilità di costituire associazioni sindacali tra militari si è giunti anche in forza delle numerose iniziative giurisdizionali assunte, non soltanto in Italia (si pensi a quelle che in Francia hanno condotto alle sentenze CEDU sopra ricordate), da appartenenti alla categoria.

5. Sul piano oggettivo, il disegno di legge pare superare il modello di relazioni sindacali fondato sul sistema della concertazione orientandosi piuttosto verso il sistema della contrattazione che ha sinora caratterizzato le procedure intese a disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del solo personale delle Forze di Polizia ad ordinamento civile.

Può, quindi, ritenersi pienamente superato - anche per effetto della prevista abrogazione della relativa disposizione (art. 19, comma 1) - il rinvio operato dall'art. 1481 cod. ord. mil. a quella parte del d.lgs. n. 195/1995 che disciplina, all'art. 2, comma 1, lett. B, e 2, i provvedimenti che regolano i contenuti del rapporto di impiego del personale militare prevedendo l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica di recepimento dello schema di provvedimento definito in esito alla concertazione intervenuta tra la delegazione di parte pubblica e quella del personale, attualmente costituita da rappresentanti del Comitato centrale di rappresentanza (COCER).

I nuovi organismi associativi potranno dunque partecipare alla definizione dei

contenuti del rapporto di impiego del personale, anche dirigenziale, delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare secondo lo schema già previsto dall'art. 2, comma 1, lett. A) del d.lgs. n. 195/1995 e dall'art. 46, comma 3, del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 per il personale, anche dirigenziale, delle Forze di polizia ad ordinamento civile (art. 11, comma 1).

La contrattazione, che avrà ad oggetto le materie previste dagli artt. 5 e 4 del d.lgs. n. 195/1995 rispettivamente per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare (art. 11, comma 4), si concluderà con la stipula, da parte della delegazione di parte pubblica e di quella di parte sindacale, composta da rappresentanti delle associazioni considerate rappresentative a livello nazionale secondo il criterio di cui all'art. 13 del disegno di legge, di accordi sindacali che saranno poi emanati con decreto del Presidente della Repubblica (art. 11, commi 2 e 3).

- L'esigenza di delineare un corretto ed efficiente sistema di relazioni sindacali fra la categoria dei militari e l'Amministrazione datrice di lavoro impone tuttavia di definire la struttura delle costituende associazioni professionali in maniera funzionale rispetto alla natura ed alla organizzazione dei Corpi militari.

Questo aspetto non può prescindere, ancora una volta, dalle caratteristiche del tutto peculiari del servizio prestato nelle Forze armate e nelle Forze di polizia ad ordinamento militare.

Tale servizio comporta, infatti, fisiologicamente che il medesimo soggetto possa ricevere, nel corso della sua carriera, incarichi diversi, in funzione non soltanto delle esigenze del Corpo cui appartiene, ma anche della stessa progressione di carriera - v. la necessità di assolvere gli obblighi di comando e le attribuzioni specifiche di servizio e, per il personale della Marina, di imbarco, necessari per l'avanzamento -, venendo via via assegnato anche a sedi dislocate in parti diverse del territorio nazionale, e talvolta anche all'estero; ciò per il perseguimento di quelli che sono i fini tipici dell'organizzazione militare, afferenti a quelle "materie" che, a giudizio della Consulta, come si è ricordato più sopra, debbono essere sottratte alla

competenza delle organizzazioni sindacali militari.

Si tratta di caratteristica, questa, che rappresenta una vistosa differenza rispetto agli impieghi nelle altre amministrazioni pubbliche ed in quelli privati, nei quali il dipendente, nella maggior parte dei casi, aspira ad ottenere una determinata sede di servizio ed a permanervi per tutta la durata del rapporto, avendo ivi stabilito i propri interessi personali e familiari.

Tant'è vero che la giurisprudenza amministrativa è costante nell'affermare che i trasferimenti dei militari rientrano nel *genus* degli ordini, tanto da non richiedere una particolare motivazione, essendo prevalente, rispetto all'aspirazione del militare a prestare servizio in una determinata sede, che costituisce circostanza di mero fatto, l'interesse pubblico al rispetto della disciplina ed allo svolgimento del servizio (tant'è che l'art. 1349, comma 3, cod. ord. mil. sottrae parzialmente gli ordini militari all'applicazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo).

A ciò si aggiunga che, mentre nel pubblico impiego civile ed in quello privato esiste una corrispondenza tendenzialmente precisa fra la qualifica rivestita ed il relativo mansionario, nell'impiego militare il contenuto del rapporto varia in relazione all'incarico ricevuto, sicché il grado rivestito può comportare l'attribuzione di compiti i più disparati.

Questa peculiarità del servizio presso l'Amministrazione militare fa perciò apparire non assolutamente indispensabile la creazione, accanto ai sindacati nazionali, di rappresentanze di base: ciò perché, giusta quanto appena considerato, a differenza che nell'impiego militare gli analoghi organismi di base esistenti negli altri ambiti lavorativi tutelano condizioni del rapporto tipiche non solo della medesima condizione lavorativa "locale", ma altresì - tendenzialmente - degli stessi lavoratori, aspiranti alla permanenza nelle medesime mansioni e nella medesima sede.

Sotto altro, ma concorrente, profilo, la specialità dell'ordinamento militare e, segnatamente, la naturale mobilità del personale militare, rende più rispondente al

funzionamento della compagine militare ed alla salvaguardia della sua compattezza ed uniformità di *status* un sistema di rappresentanza sindacale accentrato, eventualmente interforze, fondato sulla esistenza di sindacati nazionali abilitati a trattare - a livello centrale, appunto - le questioni inerenti al rapporto di lavoro del personale in questione nelle materie indicate dalla legge, escludendo quindi livelli di concertazione inferiori.

Il che, naturalmente, non esclude la possibilità che le associazioni sindacali, nell'esercizio della loro libertà di organizzazione, articolino la loro struttura interna anche su base locale, in maniera tale da essere in grado di recepire le esigenze connesse ai diversi tipi di incarico, di sede, di impiego, considerando altresì le peculiari situazioni del servizio, quali, ad esempio, quello prestato su unità navali o in teatri operativi esteri su base multinazionale.

Tali considerazioni, basate sulla peculiarità del rapporto di impiego militare e del suo svolgersi, danno conto e ragione delle scelte operate dal disegno di legge, da un lato, quanto alle articolazioni periferiche delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, dall'altro, quanto all'articolazione dei livelli di negoziazione.

Sotto il primo profilo, l'art. 6 del disegno di legge non esclude la possibilità che gli statuti delle associazioni prevedano articolazioni periferiche di livello regionale o territoriale la cui competenza, ove previste e costituite, è peraltro limitata alla sola informazione e consultazione degli iscritti, all'esercizio delle prerogative sindacali di cui al d.lgs. n. 81/2008, alla verifica dell'applicazione della contrattazione nazionale, alla formulazione di pareri e proposte agli organi direttivi elettivi delle stesse associazioni.

Sotto il secondo profilo, il disegno di legge prevede, attraverso l'esercizio di una delega al Governo contestualmente attribuita, l'istituzione di un doppio livello di negoziazione diretto a regolare, rispettivamente, *“gli aspetti comuni a tutte le Forze armate e le Forze di polizia a ordinamento militare”* e *“gli aspetti più caratteristici delle singole Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare, ivi compresa la distribuzione della retribuzione accessoria e di produttività”* (art. 16, comma 1, lett. d).

- L'art. 13 del disegno di legge stabilisce il criterio in base al quale un'associazione professionale a carattere sindacale tra militari è considerata rappresentativa a livello nazionale ai fini dello svolgimento delle attività e dell'esercizio delle competenze specificamente individuate dalla legge.

La rappresentatività è desunta dal numero degli iscritti, che dev'essere almeno pari al 4 per cento della forza effettiva complessiva della Forza armata o della Forza di polizia a ordinamento militare - al 3 per cento se associazione interforze -: tale criterio, in presenza di un esplicito divieto di iscrizioni plurime, può considerarsi senz'altro adeguato ad esprimere la reale rappresentatività dell'associazione ove il numero degli iscritti coincida, come di regola dovrebbe avvenire, con quello di coloro che hanno rilasciato delega per la riscossione dei contributi sindacali.

- Come s'è accennato in precedenza, il disegno di legge prevede adeguate garanzie per i rappresentanti sindacali, non diversamente da quanto ad oggi previsto dai già richiamati artt. 1479 e 1480 del cod. ord. mil. per i componenti degli organi della rappresentanza militare, e idonee garanzie per il libero espletamento delle funzioni connesse all'incarico associativo; tuttavia con l'opportuno rilievo da riservare alle esigenze di riservatezza e di immagine connesse all'attività dei Corpi militari.

Così, oltre all'immunità agli effetti disciplinari e al divieto di trasferimento di cui s'è detto, l'art. 14 del disegno di legge prevede che i militari che ricoprono cariche elettive nelle associazioni possono manifestare il loro pensiero in ogni sede e su tutte le questioni non soggette a classifica di segretezza che riguardano la vita militare, nei limiti previsti dalla legge e nelle materie di competenza sindacale; che possono interloquire con enti e associazioni di carattere sociale, culturale o politico, anche estranei alle Forze armate e alle Forze di polizia a ordinamento militare, e partecipare a convegni e assemblee aventi carattere sindacale; che possono inviare comunicazioni scritte al personale militare sulle materie di loro competenza, nonché visitare le strutture e i reparti militari presso i quali opera il personale da essi rappresentato, il tutto nei limiti derivanti dal giuramento prestato, dal grado

rivestito e dalla necessità di salvaguardare il prestigio istituzionale nonché compatibilmente con le esigenze del servizio e della struttura militare.

Analogamente a quanto avviene nei restanti settori dell'ordinamento pubblico e privato, lo svolgimento dell'attività sindacale non costituisce attività di servizio e va pertanto svolta al di fuori del relativo orario (art. 9): tant'è vero che per consentirne l'esercizio sono previsti distacchi e permessi, retribuiti e non, nonché, nel ricorrere delle condizioni di legge, il collocamento in aspettativa.

- Coerentemente con la natura pubblica del rapporto di impiego del personale militare e con quanto previsto dall'art. 63, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - che conserva alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale pubblico non privatizzato di cui all'art. 3 dello stesso decreto -, l'art. 17 del disegno di legge riserva alla giurisdizione del giudice amministrativo *“le controversie promosse nell'ambito disciplinato dalla ... legge, anche quando la condotta antisindacale incide sulle prerogative dell'associazione professionale a carattere sindacale tra militari?”* (comma 1): a tali giudizi è espressamente esteso il rito abbreviato di cui all'art. 119 del codice del processo amministrativo che, com'è noto, prevede, oltre che la dimezzazione dei termini processuali - salvo, in primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché quelli per l'appello cautelare -, modalità di svolgimento e decisione, anche cautelare, particolarmente celeri (comma 2).

Nel caso in cui la controversia riguardi condotte antisindacali consistenti nel diniego ingiustificato dei diritti e delle prerogative sindacali l'associazione professionale a carattere sindacale tra militari legittimata ad agire può anche promuovere l'esperimento di un previo tentativo di conciliazione (comma 4).

L'opzione operata per la giurisdizione amministrativa è senz'altro da approvare oltre che per ragioni di coerenza ordinamentale, anche per considerazioni fondate sulla maggiore concentrazione degli organi decidenti che consente di garantire, grazie anche all'unicità del grado di impugnazione, una maggiore uniformità di indirizzi giurisprudenziali ed un processo più spedito: nell'interesse dell'omogeneità

di trattamento fra gli appartenenti alla categoria e della compattezza della compagine militare.

6. D'altro canto, il nuovo codice del processo amministrativo di cui al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 pone a disposizione del giudice amministrativo una serie di strumenti, anche cautelari ed interdittivi, certamente in grado di assicurare rapidità di intervento ed effettività delle decisioni: di talchè, anche sotto questo profilo, non paiono più sussistere le ragioni che, in occasione dell'approvazione del cd. statuto dei lavoratori - l. 20 maggio 1970, n. 300 -, indussero il legislatore dell'epoca a riservare la cognizione delle controversie in questione alla autorità giudiziaria ordinaria e, in particolare, al giudice del lavoro.

In parallelo ed in alternativa alla via giudiziale, il disegno di legge all'esame mette altresì a disposizione delle parti procedure conciliative sia a livello centrale - per la risoluzione in via bonaria delle controversie collettive aventi rilievo nazionale - sia a livello territoriale - ove tali controversie abbiano un rilievo esclusivamente locale - (art. 18).

- In aggiunta alle abrogazioni disposte dalla stessa legge, è infine prevista, da un lato, una delega al Governo finalizzata al coordinamento con la nuova disciplina delle procedure di contrattazione di cui al d.lgs. n. 195/1995 e delle norme del codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66/2010; e, dall'altro, l'emanazione del regolamento di attuazione della stessa legge: previsioni quantomai opportune anche al fine di mantenere l'organicità e la facilità di consultazione del codice.

Roma, 19 febbraio 2021

L'AVVOCATO GENERALE dello STATO

Gabriella PALMIERI SANDULLI



Commentato [PG1]:

