GIUSTIZIA INSIEME

Lavoro e Diritti sociali

Il progressivo sviluppo del sindacalismo militare tra discontinuità e incertezze

di Flavio Vincenzo PonteAngelo GiammariniBrigida Sganga

24 ottobre 2022

ABSTRACT

Lo scritto prende in esame l'evoluzione e le possibilità di sviluppo dell'attività sindacale nei rapporti di lavoro radicalmente gerarchizzati, prendendo le mosse dall'impulso fornito nel 2018 dalla Consulta al Legislatore.

Sommario: 1. La progressione democratica dell'ordinamento militare – 2. La concreta percorribilità delle libertà sindacali – 3. La tutela giurisdizionale e le pregiudiziali di rito – 3.1. Gli orizzonti del diritto di critica sindacale – 3.2. Il trasferimento di sede dei sindacalisti militari – 4. La contrattazione collettiva del comparto militare

1. La progressione democratica dell'ordinamento militare

L'attività sindacale militare – tradizionalmente concepita come una *contradictio in terminis* – è tanto affascinante quanto attuale, ed è destinata a rimanere al centro del dibattito dei prossimi anni, rappresentando, il suo riconoscimento, un significativo momento di sviluppo dell'ordinamento giuridico[1].

La base di partenza del presente saggio è da ricondursi all'atavico divieto per i militari di costituire associazioni sindacali, giustificato dalle peculiarità del comparto, che affonda le sue radici in un passato pre-repubblicano[2] ed è riuscito a rimanere intatto, per lungo tempo, anche a dispetto della disciplina costituzionale che, sin dalla sua entrata in vigore, sanciva il superamento della c.d. concezione istituzionalistica, fondata sulla pretesa autonomia e separatezza dell'ordinamento militare rispetto a quello statale, in favore del c.d. rapporto di continenza, tale per cui il primo ordinamento rappresenta un sub apparato del secondo[3].

La natura delle funzioni svolte dal personale militare ha, da sempre, giustificato l'affievolimento o la limitazione dell'esercizio di alcuni diritti costituzionalmente garantiti – primo tra tutti quello di associazione sindacale – e, nel corso degli anni, non sono certamente mancati orientamenti giurisprudenziali che, statuendo la prevalenza degli interessi delle organizzazioni militari rispetto alle garanzie degli appartenenti, hanno di fatto incoraggiato ampi spazi di compressione, talvolta anche assoluta, di alcune libertà.

In un primo pronunciamento del Consiglio di Stato del 1966[4], vertente sulla libertà sindacale degli appartenenti alla Polizia di Stato (che all'epoca rivestivano lo *status* di militari), si affermava la legittimità del divieto di adesione ad associazioni sindacali ritenendo queste ultime non completamente sganciate dai partiti politici: una siffatta situazione avrebbe compromesso la separatezza tra le strutture militari e la dialettica politica[5].

Particolarmente rilevante una successiva Sentenza della Corte Costituzionale del 1999[6], con la quale la legittimità del divieto di associazionismo sindacale veniva giustificata dall'*assoluta specialità della funzione*, svolta dal personale militare (nel caso di specie, dall'Arma dei Carabinieri), e dalla necessità di salvaguardare principi di coesione interna e neutralità su cui si fonda l'ordinamento militare, incompatibili con l'esercizio dell'attività sindacale.

Già negli anni Ottanta si inizia a respirare aria di cambiamento, con forti segnali di discontinuità rispetto al passato: la smilitarizzazione di importanti Corpi di Polizia[7] ha segnato un importante passo verso il tanto agognato quanto ostacolato lento processo di "democratizzazione" dell'ordinamento militare. Tale innovazione, tuttavia, ha anche fatto

sorgere un sistema "monco" nel quale le libertà sindacali sono state riconosciute alle Forze di Polizia ad ordinamento civile e, allo stesso tempo, sono state negate ai Corpi militari, con l'asserita pretesa di scongiurare una minaccia alla loro coesione interna.

Un binomio imperfetto che viene messo in crisi all'inizio degli anni duemila.

Degne di rilievo le risoluzioni e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa**[8]**, volte ad equiparare gli appartenenti delle Forze Armate degli Stati membri ai lavoratori ordinari e, quindi, a renderli destinatari delle tutele previste dalla CEDU (Carta Europea dei Diritti dell'Uomo), nonché a garantire agli stessi il diritto di *costituire, aderire e partecipare* ad associazioni per la tutela degli interessi professionali. Ad assumere un ruolo fondamentale in questo contesto anche la CSE (Carta Sociale Europea), pure adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e riveduta nel 1996, che prevede un doppio impegno per i Paesi aderenti: quello, cioè, di non pregiudicare la libertà sindacale, per la generalità dei soggetti, e quello di determinare, tramite legislazione nazionale, la misura di applicazione della medesima per i militari (per i quali, evidentemente, non è preclusa)**[9]**.

Sulla base di queste premesse è intervenuta nel 2014 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con due importanti sentenze, attraverso le quali è stata dichiarata l'illegittimità del divieto di associazionismo sindacale, previsto dall'ordinamento francese, per contrasto con l'art. 11 della CEDU**[10]**. Nel primo pronunciamento, in particolare, i Giudici di Strasburgo hanno stabilito che l'affievolimento della specifica libertà, per essere compatibile con la Convenzione, deve trovare fondamento nella legge, per il raggiungimento di obiettivi "particolarmente degni di tutela" in una società democratica. Nella seconda sentenza, invece, la Corte ha riconosciuto l'inadeguatezza dei tradizionali organismi di rappresentanza militare**[11]** per la tutela dei diritti dei militari, in ragione della loro mancata indipendenza dalla struttura d'appartenenza, ribadendo, altresì, l'inadeguatezza del bilanciamento operato nell'ordinamento francese tra specificità delle forze armate e libertà sindacali – attraverso una preclusione dell'esercizio di queste ultime**[12]** – poiché lesivo dell'essenza delle libertà associative dei militari**[13]**.

Nel 2018 i tempi erano maturi affinché si verificasse, anche nell'ordinamento nostrano, un momento di rottura con il passato. Il 13 giugno 2018 è caduto, sotto la scure della Consulta, il tabù del riconoscimento della libertà di associazione sindacale ai militari**[14]**. Con la sentenza n. 120 del 2018 la Corte Costituzionale ha segnato una tappa fondamentale verso il lungo cammino per la democratizzazione dei rapporti di lavoro del personale militare e ad essa va riconosciuto l'indiscusso merito di aver trovato argomentazioni nuove e condivisibili per la rimozione dello specifico divieto, senza entrare però in contrasto con i precedenti orientamenti di senso

contrario**[15]**. Per tali motivi è da apprezzare la scelta del Giudice delle Leggi di affrontare la questione facendo leva sulle spinte internazionali ed europeiste e sul riconoscimento (peraltro per la prima volta) della CSE quale parametro interposto per la valutazione della legittimità costituzionale delle leggi dello Stato, analogamente a quanto già avveniva per la CEDU**[16]** (della quale la Carta Sociale costituisce il naturale completamento, sul piano sociale, per la realizzazione di un sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali).

Pur riconoscendone la portata epocale, tale pronunciamento continua però a rappresentare solo il punto di partenza verso nuovi scenari che restano connotati dalle difficoltà di addivenire ad un'effettiva realizzazione delle libertà sindacali.

L'intervento del Legislatore, tanto atteso e auspicato, ha trovato concretizzazione con la Legge n. 46 del 28 aprile 2022, che ha rappresentato un notevole passo in avanti verso la democratizzazione, anche se non in grado di soddisfare appieno le aspettative: nonostante il tortuoso *iter* legislativo, infatti, il testo approvato confeziona un sistema sindacale "incompleto", rinviandone la piena operatività all'adozione di decreti attutativi che potrebbero essere approvati ben oltre i termini previsti per la loro entrata in vigore.

Tra le principali note dolenti della nuova normativa vi è il nodo della rappresentatività sindacale **[17]** che assume una valenza strategica non solo per la contrattazione collettiva di comparto, come avviene di consueto, ma, in particolare, per la rilevanza delle attribuzioni demandate alle associazioni**[18]** e, più in generale, per le sorti del sindacalismo militare. Per altro verso, la consistenza associativa viene relegata ad una dimensione puramente formale.

Com'è noto, nel pubblico impiego, per essere ammessi ai tavoli negoziali, è necessario raggiungere la soglia di rappresentatività del 5 %, considerando a tal fine la media tra dato associativo, inteso quale percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate, e dato elettorale, inteso quale percentuale dei voti ottenuti dalle sigle sindacali nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale rispetto al totale dei voti espressi.

Nel comparto militare il Legislatore ha, invece, deciso di ancorare la rappresentatività minima al raggiungimento di un numero di iscritti pari al 4 % del personale effettivamente in servizio, nella Forza Armata o di polizia ad ordinamento militare, ovvero pari al 3 %, nei casi di sindacati composti da appartenenti a Corpi militari differenti.

Questa scelta avrà, come inevitabile conseguenza, il ridimensionamento del pluralismo sindacale: fatta eccezione per il primo triennio, in cui sono previsti parametri più favorevoli, nei

periodi successivi, per le associazioni sarà particolarmente arduo raggiungere la soglia richiesta dalla legge e, di conseguenza, l'assenza del requisito in argomento costringerà le stesse associazioni ai margini della rappresentanza, stante il limitato margine di manovra.

Una simile distinzione, invece, sarebbe stata eventualmente giustificabile ai soli fini della partecipazione dell'associazione sindacale alla contrattazione collettiva e non come *discrimen* per l'attribuzione di tutele e diritti.

2. La concreta percorribilità delle libertà sindacali

Con la sentenza n. 120 del 2018 la Consulta ha rimandato la regolamentazione del sindacalismo militare ad una normativa di settore ma, nel frattempo, ha anche esteso ai sindacati militari la previgente disciplina degli organismi di rappresentanza.

Nell'adozione di tale scelta affonda probabilmente le radici la volontà di non accelerare troppo sul sindacalismo militare: nonostante l'assenza di punti in comune, la disciplina dei sindacati – che si fonda sull'autonomia associativa, sul pluralismo organizzativo e sulla pretesa autonomia rispetto alla parte datoriale – è di fatto parificata, nella motivazione elaborata dalla Corte, a quella degli organismi di rappresentanza che si basano sulla partecipazione obbligatoria del personale *ex lege*, sull'assetto unitario e sulla preventiva condivisione delle tematiche da trattare con la superiore gerarchia.

Certo è che nel vuoto normativo, come riconosciuto da autorevole dottrina, dovevano necessariamente trovare applicazione delle norme che, nella architettura reggente la motivazione della Consulta, potessero permettere il regolare svolgimento dell'attività sindacale militare: diversamente, la pronuncia si sarebbe ridotta alla mera enunciazione di principio**[19]**. Per lo sviluppo del sindacalismo militare vi era, quindi, la necessità di individuare, sin da subito, un nocciolo duro di precetti immediatamente applicabili.

In tal senso potevano venire in rilievo talune disposizioni del COM (Codice dell'Ordinamento Militare), previste per la generalità dei militari, quali, ad esempio, quelle sul divieto dei motivi discriminatori nell'assegnazione degli incarichi (eventualmente applicabili, anche se non espressamente tipizzati, anche agli incarichi sindacali), quelle sul divieto di applicazioni di sanzioni disciplinari per l'esercizio dei diritti riconosciuti (tra i quali potevano annoverarsi quelli sindacali) oppure, ancora, quelle sulla libera manifestazione del pensiero, che ben potevano includere il diritto di critica sindacale.

Ed ancora per il regolare svolgimento dell'attività sindacale militare si poteva optare per alcune norme dello Statuto dei lavoratori come quelle sul diritto di assemblea, all'interno ovvero all'esterno dei luoghi di lavoro, o quelle sul finanziamento delle associazioni, per garantire la trasparenza dei bilanci, che non possono essere vietate, sospese o limitate dall'Amministrazione d'appartenenza, poiché ciò darebbe luogo ad una condotta antisindacale.

Per di più si rende sempre più necessario il superamento del modello istituzionale, oramai desueto e non più al passo con i tempi, in favore di quello occupazionale**[20]**. In altri termini, bisognerebbe mettere da parte la teoria secondo la quale le associazioni a carattere sindacale produrrebbero una sorta di linea parallela rispetto alla catena di comando, con contestuale compromissione della prontezza e dell'efficienza dei corpi militari, ed accedere all'idea che le medesime potrebbero agire anche in un'ottica partecipativa e collaborativa, con un conseguente miglioramento generalizzato delle condizioni dei cittadini in armi.

Altro aspetto centrale è quello del bilanciamento tra i principi della disciplina militare**[21]** e le prerogative sindacali, dove lo squilibrio tra i due ambiti determinerebbe un'ingiustificata supremazia dell'uno sull'altro.

Ed è proprio questo che è accaduto nel periodo transitorio: la gerarchia militare, infatti, non è stata in grado di distinguere, in attesa della definitività della nuova legge in materia, tra militare "lavoratore", assoggettato alle regole proprie dello *status* rivestito, e militare "sindacalista", sottoposto a restrizioni "attenuate" dalle nuove funzioni espletate.

Ancora oggi, all'indomani dell'intervento legislativo, la vera difficoltà risiede nell'adattamento delle limitazioni del COM, legittimamente introdotte a garanzia della tenuta delle strutture militari, alla rinnovata realtà sindacale, dai tratti caratteristici dinamici e multiformi. Ed è proprio dalla consapevolezza che la "disciplina militare" determinerà sempre e comunque libertà sindacali "mitigate" che sorge la necessità di assicurare il regolare svolgimento dell'attività sindacale attraverso un idoneo e mirato meccanismo di tutele.

Perdipiù, da questo punto di visita, è stato ampiamente riconosciuto che la sindacalizzazione dei militari è un'opzione concretamente percorribile anche in un contesto fortemente gerarchizzato. Anzi negli altri Stati con un *budget* limitato dedicato al comparto difesa e sicurezza, l'associazionismo sindacale rappresenta una valvola di sfogo dell'insofferenza del personale – in un contesto in cui si verifica una compressione dei diritti, in ragione del peculiare servizio svolto, rispetto a quelli riconosciuti agli altri dipendenti dello Stato – senza però aumentare i rischi di politicizzazione ed inefficienza**[22]**.

Per la ricerca del delicato punto di equilibrio tra i due ambiti sarebbe necessario, allora, sacrificare reciprocamente taluni fondamenti dell'ordinamento militare e altri propri di quello sindacale, attraverso quello che potrebbe definirsi come un salto logico-generazionale da entrambe le parti del rapporto di lavoro: se, per un verso, la parte datoriale, cauta e preoccupata per l'avvento del modello conflittuale, dovrà saper accettare il cambiamento e dimostrarsi all'altezza delle nuove sfide, per altro verso, la parte sindacale, soddisfatta per la rimozione dell'ancestrale divieto, dovrà essere in grado di cogliere le nuove occasioni e di improntare la propria attività ad un modello pienamente collaborativo.

Ed è proprio questa la *ratio legis* che ispira la novella legislativa, orientata verso un'idea innovativa di *compliance* tra parte datoriale e sindacale salvo poi essere, purtroppo, eccessivamente mitigata dai retaggi del precedente sistema delle "rappresentanze militari", profondamente differenti, nonostante l'assonanza lessicale, rispetto alle "rappresentanze sindacali"**[23]**.

Un segnale tangibile in tal senso è l'anacronistica e perdurante esclusione dei sindacati militari da tutte quelle materie già precluse agli organismi di rappresentanza. In tal senso è rimessa all'Amministrazione la possibilità di decidere autonomamente, senza preventivi confronti con la parte sindacale, su questioni diverse ma di precipuo interesse per il personale che spaziano dalla logistica (quali, esemplificando, le mense obbligatorie di servizio e le disponibilità alloggiative) fino all'ordinamento (ad esempio, le modifiche del rango dei Reparti e delle articolazioni interne).

3. La tutela giurisdizionale e le pregiudiziali di rito

La sentenza del 2018 e le incertezze che hanno caratterizzato l'intervento legislativo di adeguamento hanno in qualche modo favorito una certa confusione nelle diverse amministrazioni: mentre il Parlamento indugiava con l'approvazione di una legge in materia e l'Amministrazione militare manteneva posizioni conservatrici (formalizzate in atti interni), i singoli appartenenti incalzavano le datrici di lavoro e costituivano associazioni per la tutela dei propri diritti.

Chiaramente la proliferazione dei nuovi sindacati, seppur connotata da una forte valenza innovativa, non era di per sé sufficiente a consentire l'effettiva tutela degli interessi collettivi degli iscritti. Da ciò emerge il disagio del personale del comparto e la disaffezione per gli

organismi di rappresentanza, di fatto ritenuti non idonei alla tutela degli interessi dei militari a causa della particolare vicinanza alla catena di comando.

Tuttavia, durante il regime transitorio, le nuove associazioni non sono rimaste inerti ma hanno comunque esercitato un'attività sindacale che, seppur minima, è stata, in alcuni casi, tanto ostacolata da determinare la presentazione di ricorsi dinanzi al Giudice ordinario per la repressione di condotte antisindacali. Essendo la Giurisprudenza l'unico baluardo a tutela delle pretese sindacali, si sono registrate diverse vertenze accomunate da pregiudiziali di rito, sollevate dalla parte datoriale, relative alla legittimazione ad agire in giudizio dei nuovi sindacati e alla giurisdizione**[24]**.

Sul primo aspetto la giurisprudenza lavoristica è concorde nel ravvisare la sussistenza del requisito della diffusione nazionale, che attribuisce la legittimazione attiva alle sigle sindacali tenuto conto della struttura organizzativa, e dell'attività svolta, che non deve necessariamente coincidere con la stipula dei contratti collettivi ma anche soltanto con lo svolgimento di un'effettiva azione sindacale su gran parte del territorio nazionale. Di conseguenza i sindacati (militari e non) in possesso di tali requisiti sono abilitati ad agire in giudizio**[25]**.

Sul riparto di giurisdizione si registrano, invece, orientamenti differenti. Il Tribunale di Roma ha declinato la propria giurisdizione in favore di quella amministrativa facendo leva sull'art. 3 comma 1 TUPI che esclude l'applicazione della disciplina del pubblico impiego contrattualizzato nei confronti del personale militare e ne rimanda la regolamentazione al rispettivo ordinamento **[26]**. Tale prospettiva non appare pienamente convincente poiché la richiamata normativa esclude le forze dell'ordine dalla disciplina sostanziale del pubblico impiego privatizzato ma non dalle regole processuali. In merito a queste ultime il COM nulla menziona sulla giurisdizione delle controversie lavoristiche, individuali o collettive, ed il CPA riconosce la giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia di diritti, quali quelli sindacali, nei soli casi previsti dalla legge.

A seguire, il Tribunale di Milano ha riconosciuto la giurisdizione del Giudice del lavoro facendo leva, al contrario, sulla casistica relativa a quei sindacati costituiti da personale soggetto al regime di diritto pubblico**[27]** rimasto escluso, come quello militare, dalla contrattualizzazione del pubblico impiego**[28]**. Si tratta di una singolare ed innovativa interpretazione facente leva sulla prevalenza del comma 3 dell'art. 63 comma del TUPI – nella parte in cui devolve al Giudice ordinario, senza eccezioni, le controversie sulle condotte antisindacali delle PA – rispetto al successivo comma 4, che rimette, invece, al Giudice amministrativo la cognizione sulle vertenze riguardanti i rapporti di lavoro del pubblico impiego non contrattualizzato. Ciò in base al duplice

presupposto della maggiore genericità del secondo precetto rispetto al primo e dell'avvenuta abrogazione di quelle disposizioni statutarie[29] sulla ripartizione della giurisdizione in materia di condotte antisindacali nella PA, foriera della volontà di attribuire al giudice ordinario la competenza esclusiva in materia. In quest'ottica, dunque, il Giudice del lavoro è da ritenersi quello naturalmente preposto alla trattazione delle controversie della specie poiché già in possesso, in virtù della sua elevata specializzazione, delle competenze necessarie ad affrontare questioni sindacali militari.

Va detto, tuttavia, che la scelta legislativa non premia gli sforzi interpretativi condotti dalla magistratura: a mente dell'art. 17, infatti, la giurisdizione è devoluta a favore del Giudice amministrativo.

3.1. Gli orizzonti del diritto di critica sindacale

Il diritto di critica sindacale rientra nella libera manifestazione del pensiero e spesso sfocia, per sua stessa natura, in espressioni forti e provocatorie utilizzate dai sindacalisti per tutelare, talvolta anche con veemenza, gli interessi collettivi dei lavoratori[30]. Nell'ambito militare questa prerogativa sindacale non può trovare un'applicazione piena e incondizionata, a causa delle esigenze di tutela dell'immagine e del prestigio delle Forze Armate ma, al contempo, non può essere svilita al punto tale da essere ancorata alla preventiva comunicazione ai superiori gerarchici.

Anche in questo caso risulterà cruciale la costante ricerca di un punto d'incontro tra i due ambiti. In particolare, la parte datoriale, abituata alla risoluzione delle problematiche dall'interno e nel rispetto di procedure uniformi, dovrà accettare di ricevere possibili critiche in merito al suo operato e la parte sindacale, animata da un comprensibile entusiasmo, dovrà rinunciare a toni aspri e provocatori ed esprimere idee improntate ad una fattiva collaborazione.

In realtà nel periodo transitorio le Amministrazioni militari hanno sempre mantenuto posizioni molto caute sulla specifica tematica, come se nulla fosse cambiato rispetto al passato, non tralasciando di elevare sanzioni disciplinari nei confronti di quei sindacalisti che esprimevano considerazioni non in linea con quelle della gerarchia. Ciò ha evidentemente determinato una compressione del diritto di critica sindacale.

Un caso emblematico, dal quale provengono interessanti spunti di riflessione, è sicuramente quello di un Maresciallo dei Carabinieri in servizio nella regione Basilicata che, in qualità di segretario regionale di una neo-costituita associazione sindacale, aveva rilasciato un'intervista ad un emittente televisiva locale, nel periodo del c.d. primo *lockdown* imposto per fronteggiare la

pandemia nel 2020, segnalando la carenza di dispositivi di protezione individuale e l'inidoneità all'uso, perché scaduti, dei prodotti di sanificazione a disposizione delle forze dell'ordine impiegate nei servizi di contrasto alla diffusione dell'epidemia da Covid-19. In virtù di tali esternazioni, il Sottufficiale veniva deferito all'Autorità Giudiziaria ordinaria e militare, con procedimenti definiti con archiviazione; nonostante ciò, però, il Ministero della Difesa decideva di adottare nei suoi confronti una sanzione disciplinare sospensiva dall'impiego in servizio a causa della mancata autorizzazione a rendere dichiarazioni in pubblico, oltretutto ritenute non veritiere, che compromettevano l'immagine dell'Arma.

Presentato ricorso avverso la condotta antisindacale del datore di lavoro, il Giudice della fase sommaria riconosceva la legittimità delle esternazioni rese dal carabiniere, posto che non riguardavano circostanze riservate, soggette al preventivo assenso della gerarchia, ma piuttosto temi che in quel periodo erano quotidianamente riprodotti dagli organi di stampa. Era già stata diffusa dagli organi di stampa la notizia della carenza dei DPI a disposizione delle forze di polizia e della cittadinanza. Per tali ragioni le dichiarazioni erano state rese al solo fine di sensibilizzare l'Amministrazione ad una maggior tutela dei suoi dipendenti**[31]**. Il Giudice della fase della cognizione piena nulla aggiungeva sul merito della vertenza e rigettava il ricorso per difetto di giurisdizione. Il Giudice amministrativo, anch'esso adito dall'associazione sindacale, riteneva, al contrario, illegittimo l'esercizio del diritto di critica, basandosi *in primis* sull'irrilevanza della questione della preventiva autorizzazione, richiamata solo incidentalmente nel provvedimento sanzionatorio disciplinare, ed *in secundis* sulla non veridicità delle dichiarazioni rese dall'Ispettore, in relazione alla tempestività ed alla quantità di dpi distribuiti dal Comando Legione Basilicata (tenuto conto anche delle difficoltà di approvvigionamento dell'epoca). In aggiunta, il TAR osservava che le esternazioni erano state rese ad un telegiornale regionale, nell'ambito di un servizio giornalistico riguardante le forze di polizia operanti sul territorio lucano, e, per questo, erano da qualificarsi come specifiche censure rivolte ai vertici locali dell'Arma**[32]**.

Orbene, le conclusioni a cui è pervenuto il Giudice amministrativo risultano difficilmente condivisibili, soprattutto con riguardo alla dimensione della problematica rappresentata dal sindacalista che, in quel momento, era evidentemente di respiro nazionale. All'epoca dei fatti si assisteva, infatti, ad una notevole difficoltà di approvvigionamento di mascherine di protezione nei mercati internazionali, con conseguente scarsità e irreperibilità delle stesse per chiunque.

Viceversa, il Giudice del lavoro è stato in grado di ricondurre le esternazioni rese dal carabiniere al contesto sindacale in cui erano effettivamente maturate, così dimostrando di saper

distinguere, in maniera inequivocabile, tra la nuova figura del sindcalista militare, assistita da peculiari guarentigie, e quella tradizionale di mero lavoratore, sottoposto alle limitazioni del COM.

La nuova cornice legislativa sancisce la libera manifestazione del pensiero dei militari che ricoprono cariche elettive, nelle sole associazioni rappresentative a livello nazionale, con riguardo alle sole materie di loro competenza ed a patto che non si tratti di affari riservati. La possibilità per i sindacalisti di esprimere considerazioni critiche non è illimitata ma viene bilanciata dalla correttezza formale e dalle limitazioni poste dal COM a salvaguardia dell'immagine e del prestigio istituzionale. Solo rispettando detti requisiti le condotte dei sindacalisti potranno essere scriminate dalla rilevanza sanzionatoria.

Tale soluzione sarebbe anche condivisibile, dal punto di vista sostanziale, se non fosse per la minor tutela riconosciuta alle associazioni sindacali non rappresentative i cui dirigenti pur potendo, al pari degli altri, intrattenere rapporti con gli organi di stampa, rimangono inspiegabilmente esclusi dal beneficio dell'irrilevanza disciplinare delle dichiarazioni rese in pubblico (al ricorrere dei requisiti). Il riferimento è agli articoli 14 e 15 della L. 46 del 2022 che disciplinano, rispettivamente, il sistema di tutele delle associazioni sindacali ed i rapporti delle medesime con gli organi di stampa.

3.2. Il trasferimento di sede dei sindacalisti militari

Un'altra materia degna di attenzione è quella dei trasferimenti dei dirigenti sindacali, da trattare tenendo presente la disciplina generale sulla mobilità: nello specifico comparto, i trasferimenti, infatti, possono sostanzialmente avvenire ad istanza di parte, con *iter* ordinario, oppure, in maniera eccezionale, possono essere disposti d'ufficio, per esigenze di servizio o per incompatibilità ambientale.

La prima ipotesi è quella che si verifica con maggior frequenza e non pone particolari problemi poiché è lo stesso destinatario del provvedimento che nutre uno specifico interesse a perfezionare il movimento, a sollecitare la datrice di lavoro. La seconda ipotesi è, invece, particolarmente spinosa: ha generato un discreto contenzioso nel precedente vuoto normativo ed oggi oggetto di specifico intervento regolatore.

Nel precedente regime transitorio, con riguardo agli avvicendamenti dei sindacalisti, le Amministrazioni militari hanno, in sostanza, confermato le tradizionali posizioni conservatrici. Proprio questo concetto emerge in due occasioni, tra di loro agli antipodi, oggetto di distinte vertenze dinanzi al Giudice ordinario di Milano e di Roma.

Nel primo caso un sindacato militare ricorreva avverso il trasferimento d'autorità disposto, senza preventive intese, nei confronti del proprio segretario generale regionale, un Ufficiale in servizio presso un Reparto dei Carabinieri milanese.

La questione vedeva contrapporsi da un lato la parte datoriale che poneva alla base della sua decisione, oltre alle esigenze di servizio, il ritardo nella nomina dell'interessato nel direttivo dell'associazione, avvenuto in costanza delle procedure per gli avvicendamenti, e dall'altro la parte sindacale, che metteva in evidenza il ruolo di primario rilievo dell'Ufficiale, qualificandolo come uno dei pochi in grado di svolgere una serie di delicate mansioni. Il Giudice della fase sommaria si concentrava sulla legittimazione ad agire dell'associazione sindacale. Viceversa, il Giudice della cognizione piena ponendo a confronto la disciplina statutaria, applicabile nei casi di datore di lavoro pubblico o privato, con la disciplina dell'art.1482 COM giungeva alla conclusione che il trasferimento disposto senza consultare l'associazione sindacale sviliva e violava le prerogative della stessa.

Nel secondo caso, invece, un'associazione sindacale ricorreva avverso il trasferimento di un Carabiniere, rivestente il ruolo di segretario nazionale dell'associazione, disposto, senza preventive intese, per incompatibilità ambientale a seguito del coinvolgimento dello stesso in un procedimento penale.

Sia nella fase sommaria che in quella a cognizione piena, il ricorso è stato rigettato per difetto di giurisdizione e la vertenza non è stata trattata nel merito**[33]**.

Sulla specifica tematica dei trasferimenti il legislatore ha mostrato una certa attenzione. L'art. 14 comma 1 lettera b) vieta il trasferimento di militari che ricoprono cariche elettive, senza una preventiva intesa con l'associazione di appartenenza, ponendo, tuttavia, quale eccezione rispetto alla regola il trasferimento per incompatibilità ambientale (dovuto ad esigenze sopravvenute ed eccezionali). Il limite che si rinviene in tale disciplina affonda le radici nella evidente contraddizione che riguarda l'ìambito di applicazione: questa garanzia è infatti riconosciuta ai soli militari che ricoprono cariche elettive nelle associazioni rappresentative a livello nazionale; gli altri, che pure svolgono un'attività sindacale, non possono accedere alla stessa tutela.

4. La contrattazione collettiva del comparto militare

Un altro versante ove i sindacati militari potrebbero fare la differenza è sicuramente quello della contrattazione collettiva, quale sede naturale nella quale trovano sintesi gli interessi

contrapposti delle parti del rapporto di lavoro.

Una rilevante anomalia del precedente sistema, connotato da una complessità di fondo, era dovuta alla bipartizione delle procedure dei rinnovi contrattuali, all'interno del medesimo comparto, distinte per personale dirigenziale, senza alcun supporto di natura sindacale, e personale sprovvisto della qualifica dirigenziale, con un intervento minimo degli organismi di rappresentanza.

Nel primo caso la parte economica del contratto veniva adeguata tramite D.P.C.M., con cadenza periodica, agli incrementi medi – conseguiti nell'anno precedente a quello di riferimento – previsti per i dipendenti pubblici contrattualizzati. Soltanto in seguito, con l'attuazione della Riforma Madia, è stata istituita un'area negoziale, per i dirigenti delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, estendibile ai militari ma solo a titolo eventuale e per finalità di perequazione**[34]**.

Nel secondo caso veniva invece in rilievo la concertazione, applicata alla maggior parte del personale, alla quale partecipavano i Ministri, ovvero i Sottosegretari competenti, e le delegazioni composte dai Comandanti Generali dei Corpi militari, o loro delegati, ed i rappresentanti del Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER)**[35]**.

Questa procedura poneva non poche perplessità con riguardo al ruolo riservato alle rappresentanze militari. Alla concertazione, infatti, partecipava il solo COCER, rimanendone esclusi gli altri, con funzioni integrative e mai sostitutive rispetto a quelle della scala gerarchica **[36]**. Perdipiù, la stessa natura di questo organismo escludeva, in radice, la possibilità di assumere posizioni contrapposte rispetto ai vertici dell'Amministrazione**[37]**. L'organismo di rappresentanza era relegato ad un ambito di nicchia poiché svolgeva un'attività di mera informazione, per mettere in risalto le richieste dei colleghi rappresentati, nonché di consulenza su determinate materie di competenza**[38]**.

Sui profili di criticità della concertazione si è soffermata autorevole dottrina nella fase di approvazione del provvedimento legislativo, qualificandola come «*surrogato sbiadito della contrattazione*» ed auspicandone un miglioramento attraverso l'ancoraggio della stessa a punti certi, quali, in maniera esemplificativa, l'individuazione delle materie da ritenere a monte "non negoziabili" e la rivisitazione della procedura**[39]**.

Anche con riferimento a tale ambito, il cuore del problema rimane quello della ricerca di un coerente equilibrio tra le specificità dell'ordinamento militare e l'apertura verso la contrattazione collettiva. Nell'attuale assetto, tuttavia, si verifica uno squilibrio sul primo

versante con un nuovo sistema che risente troppo dell'influenza del precedente. Per questo motivo non è eccessivo parlare di occasione mancata.

Anzitutto vi è la questione delle materie oggetto di trattazione da parte dei sindacati militari, nell'ambito della contrattazione collettiva, che avrebbe meritato, da parte del Legislatore, una riflessione più attenta, peraltro sollecitata da lungimirante dottrina in tempi non sospetti. Ad esempio, per quanto attiene all'organizzazione delle strutture militari e alla determinazione delle dotazioni organiche, sarebbe sicuramente utile, per un miglioramento generalizzato del benessere del personale, introdurre un confronto tra Amministrazione e sindacato, anche nelle forme della consultazione preventiva ed obbligatoria. Andrebbe, poi, instaurato un processo autenticamente negoziale con riguardo alla fissazione dei criteri generali, cui la parte datoriale dovrebbe attenersi per l'esercizio del potere di trasferimento e per l'impiego del personale, così da incrementare la trasparenza dell'azione amministrativa**[40]**.

Altro aspetto di rilievo è poi quello dell'attribuzione dei poteri negoziali alle nuove associazioni, qualificate come parti sindacali. Neppure in questo ambito si potrà assistere al radicale cambiamento sperato: continueranno, difatti, ad osservarsi le precedenti procedure, distinte per personale munito o sprovvisto della qualifica dirigenziale, e soprattutto le sigle sindacali potranno intervenire sulle sole materie già riservate all'intervento del COCER.

In altri termini sul punto si assiste ad un intervento normativo che sembra solo formale, con la previsione di pochi elementi di novità rispetto al passato e, soprattutto, con l'ulteriore aggravio di un futuro (e, forse, incerto) intervento del Governo per l'emanazione di decreti attuativi che dovrebbero razionalizzare le procedure della contrattazione prevedendo due livelli e l'istituzione di un'area negoziale per il personale dirigente.

In conclusione, almeno fino alla prima contrattazione "utile", sarà interessante osservare le questioni che rimarranno aperte, legate alle posizioni che decideranno di assumere le parti del rapporto di lavoro nelle procedure per i rinnovi contrattuali, con le conseguenti e già auspicate necessità di aprirsi progressivamente al confronto sindacale, per le Autorità militari, e di ispirarsi ad uno spirito quanto più possibile costruttivo e collaborativo, per i sindacati militari.

---

[1] G. Canale, *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo* (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120), in *Rivista Associazione*

Italiana dei Costituzionalisti, 2018.

[2] Tale divieto veniva espressamente previsto dall'art. 1 primo comma del D. Lgs. Lgt. nr. 205 del 1945.

[3] C. Panzera, *La libertà sindacale dei militari in un'atipica sentenza sostitutiva della Corte costituzionale*, in Federalismi.it rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 2019.

[4] Consiglio di Stato in adunanza plenaria nr. 5 del 04.02.1966.

[5] Per i Giudici di palazzo Spada il problema della liceità dell'appartenenza del personale di P.S. all'organizzazione sindacale non poteva essere *"risolto con riferimento alla norma concernente la libertà di tale organizzazione (art. 39 Cost.), bensì con riguardo all'altra, relativa alla libertà d'iscrizione dei pubblici impiegati ai partiti politici (art. 98, terzo comma, Cost.)"* con le conseguenti limitazioni che potevano essere previste dalla legge per i militari ed altri categorie di dipendenti pubblici.

[6] Cfr. Corte Costituzionale nr. 449 del 13.12.1999 in *Rivista associazione italiana dei costituzionalisti*, fascicolo nr. 3 del 2018.

[7] La perdita dello *status* militare ed il riconoscimento dei diritti sindacali agli appartenenti alla Polizia di Stato sono stati previsti e disciplinati dalla Legge 121 del 1981, mentre, per il Corpo di Polizia Penitenziaria, dall'art. 19 della Legge nr. 395 del 1990.

[8] Cfr. risoluzione del Consiglio d'Europa del 1988 e raccomandazioni del 2006 e 2010.

[9] Cfr. art. 5 della Carta Sociale Europea, come riveduta nel 1996.

[10] Cfr Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Adefdromil v. France* del 02.10.2014 (ricorso n. 32191/09) e *Metelly v. France* del 02.10.2014 (ricorso n. 10609/10), entrambe in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, fascicolo nr. 1 del 2018.

[11] Contemplati nel Codice dell'Ordinamento Militare, già nella previgente versione della Legge n. 382 del 1978, e riproposte in quella attuale del D.Lgs. 66 del 2010.

[12] Entrambe le sentenze, in realtà, hanno espresso un approdo giurisprudenziale stabile, enunciando principi già emersi nelle sentenze della Corte di Strasburgo *Syndacat National de la Police Belge* contro Belgio, del 27.10.1975 e *Demir* e *Baykara* contro Turchia del 12.11.2008, in *Lavoro diritti Europa rivista nuova di diritto del lavoro*, nr. 1 del 2019.

[13] M. Falsone, *La libertà sindacale indossa le stellette ma il legislatore deve ancora prendere le misure*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2018.

[14] M. Ricci, *La fine di un "tabù": il riconoscimento della libertà di associazione sindacale (limitata) dei militari*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2018.

[15] L. Di Majo, *Libertà sindacale dei militari: condizioni e limiti*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2019.

[16] G. E. Polizzi, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018,* in *Federalismi.it rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2019.

[17] Si veda l'art. 13 della Legge 28 aprile 2022 n. 46.

[18] A scopo esemplificativo, per le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari riconosciute rappresentative a livello nazionale ai sensi dell'articolo 13, la Legge in questione prevede: l'uso di un locale comune da adibire a ufficio delle associazioni stesse (art. 9); distacchi e permessi sindacali retribuiti, nonché permessi e aspettative sindacali non retribuiti – assegnati sulla base dell'effettiva rappresentatività del personale (art. 9); poteri negoziali al fine della contrattazione nazionale di comparto (art. 11); obblighi informativi in capo alle Amministrazioni militari del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Economia e delle Finanze nei confronti delle sole associazioni rappresentative (art. 12); tutele e diritti vari individuati dall'art. 14.

[19] A. Preteroti, S. Cairoli, *La libertà sindacale dei militari, oggi,* in *Federalismi.it rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2021.

[20] M. Falsone, *I diritti sindacali dei militari: ancora un tabù?,* seminario organizzato da Labor – il lavoro nel diritto, 2020.

[21] Questo concetto è da intendersi *latu sensu* ovvero non limitatamente alla sua definizione, di cui all'art. 1346 del C.OM., ma unitamente ai suoi corollari quali i doveri di subordinazione ed obbedienza e il principio gerarchico che risultano particolarmente sentiti nello specifico comparto.

[22] M. Falsone, *La costituzione entra in Caserma?,* in ***https://www.rivistailmulino.it/a/la-costituzione-entra-in-caserma***.

[23] In particolare, il legislatore, anziché ispirarsi al più liberare modello di rappresentanza sindacale della Polizia di Stato e Penitenziaria, ha optato per un sistema simile a quello della rappresentanza istituzionale che aveva già generato il malcontento degli appartenenti al comparto.

[24] L. Imberti, *La delicata funzione di supplenza della Magistratura in attesa della legge sulla libertà sindacale del personale militare*, in *Lavoro Diritti Europa Rivista nuova di Diritto del Lavoro*, 2021.

[25] Cfr. Corte di Cassazione n. 28269 del 21.12.2005, n. 212 del 09.01.2008 e n. 1 del 02.01.2020 rispettivamente in *Il lavoro nella giurisprudenza*, Volume 14 fascicolo nr. 6 del 2006; in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, nr. 3 del 2008; in *Giurisprudenza Italiana*, nr. 3 del 2020.

[26] Cfr. l'ordinanza del Tribunale di Roma – Sez. III Lavoro del 01.08.2020 e il decreto del Tribunale di Roma – Sez. III Lavoro del 07.12.2020, entrambi in *Lavoro diritti Europa rivista nuova di diritto del lavoro*, nr. 3 del 2021.

[27] Si tratta in particolare di un rinvio alle motivazioni precedentemente espresse della Corte di Cassazione – Sezioni Unite con Ordinanza n. 20161 del 25.05.2010 sulla condotta antisindacale perpetrata dalla Banca d'Italia contro un sindacato di propri dipendenti, in Il foro italiano, Volume 134 nr. 4 del 04.04.2011.

[28] Cfr. Tribunale di Milano – Sez. Lavoro del 15.08.2020 e Tribunale di Milano, Sez. Lavoro 244/2021 del 28.01.2021, rispettivamente in *Questione giustizia*, 25.02.2021e in *Lavoro e previdenza oggi*, 04.02.2021.

[29] Commi 6 e 7 dell'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori

[30] P. Gualtieri, *Delitto di diffamazione, esercizio della facoltà di critica sindacale e limiti scriminanti, in Labor – il lavoro nel diritt*o, Pacini Giuridica, 2022.

[31] Cfr. Tribunale di Potenza, Sez. Civile – Giudice del Lavoro nr. 294/2021 del 05.06.2021, in *Lavoro diritti Europa rivista nuova di diritto del lavoro*, nr. 3 del 2021.

[32] Cfr. T.A.R. Basilicata Sez. I nr. 304 del 06.04.2022, inedita a quanto consta.

[33] M. Falsone, *La giurisdizione sulle condotte antisindacali nelle Forze armate spetta al Giudice ordinario del lavoro: il caso del trasferimento senza nulla osta del militare sindacalista*, in *Questione giustizia*, 2021.

[34] Questa procedura è regolata dal combinato disposto di cui agli art. 24 della L. nr. 448 del 1998 ed art. 46 del D. Lgs. 95 del 2017.

[35] La concertazione è disciplinata dal D. Lgs. nr. 195 del 1995.

[36] O. Iorio, B. Labianca, R.E. Mare, A. Milani, S. Renelli, *La nuova tutela sindacale dei diritti dei militari. Il modello italiano e statunitense a confronto, in Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, 2021.

[37] Questo concetto è espresso in maniera chiara dal Compendio sulla rappresentanza militare dello Stato Maggiore dell'Esercito Italiano edizione marzo 2004, e successiva rivisitazione del 2014, nella parte in cui recita testualmente che *"la Rappresentanza Militare non può essere tuttavia assimilata in alcun modo ad un'organizzazione sindacale – laddove quest'ultima si intenda quale organizzazione deputata a svolgere attività negoziale esclusiva – in quanto, quale appartenente all'ordinamento militare, la stessa non può essere in contrapposizione al Vertice*

dell'Amministrazione. Una posizione antagonista dei delegati rispetto ai Vertici dell'istituzione risulterebbe pertanto inconciliabile con i doveri derivanti dal rapporto gerarchico e dell'obbedienza, che costituiscono i cardini su cui poggia l'efficienza dello strumento militare".

[38] Sul punto G. Canale, *La libertà di associazione sindacale militare, cit.*, osserva condivisibilmente che ciò costituisce una differenza sostanziale, in quanto, contrariamente a quanto previsto per la "contrattazione", nel contesto della "concertazione" i pareri espressi dalla rappresentanza militare non sono vincolanti per il Governo.

[39] P. Lambertucci, *Breve nota sulle proposte di legge C. 875 e C. 1060 sulla rappresentanza sindacale del personale delle Forze armate e della polizia ad ordinamento militare*, che può leggersi in **https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/p**

.

[40] P. Lambertucci, *Le linee evolutive della libertà di associazione sindacale per i militari, in Lavoro e diritto*, 2019.