



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

LA RAPPRESENTANZA MILITARE

Relatore:
Prof. Pier Giorgio Corrias

Tesi breve di laurea di:
Morena Soru

INDICE

Capitolo I

La libertà sindacale

1. Aspetti generali.....	p. 3
2. La rappresentanza degli interessi nel rapporto di lavoro privato.....	>> 4
3. La libertà sindacale: nozione ed attuazione della stessa.....	>> 5
4. I sindacati di comodo.....	>> 12

Capitolo II

La Rappresentanza militare

1. Problemi e contrasti della Rappresentanza militare.	
Il sindacato nella Polizia.....	>> 15
2. Origine storica, caratteristiche e specificità.....	>> 18
2.1. Legittimità costituzionale della legge 382 del 1978.....	>> 23
3. I “sindacati gialli” delle Forze Armate.....	>> 33
4. La riforma della Rappresentanza militare.....	>> 34
5. I sistemi di tutela dei corpi militari negli altri paesi europei.....	>> 39
6. Vantaggi e svantaggi della sindacalizzazione.....	>> 40
Bibliografia.....	>> 43

INTRODUZIONE

Oggetto di questo approfondimento è il processo di sindacalizzazione delle Forze armate, così come esso si manifesta nelle diverse forme della rappresentanza degli interessi, che vanno da una rappresentanza di tipo gerarchico, interna all'istituzione militare, ad una rappresentanza di tipo sindacale, esterna, soffermandosi in particolare su quest'ultima tipologia.

In particolare viene analizzato il contrasto esistente tra il contenuto dell'art. 39 della Costituzione, che attribuisce la libertà di organizzazione sindacale a tutti i cittadini e la previsione dell'art. 3 della legge n. 382 del 1978, che sancisce che "Ai militari spettano i diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini [...] " seppur limitati nell'esercizio di alcuni di questi come appunto l'esercizio della libertà sindacale per l'incompatibilità di essa con l'assolvimento dei compiti propri delle forze armate; e il contrasto tra il principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione e l'art. 8 della legge 382 del '78 , che proprio in tema di diritti sindacali stabilisce che "i militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali".

Altro aspetto sul quale ci si è soffermati riguarda l'istituzione di particolari organi di rappresentanza dei militari, (Co.Ce.R, Co.I.R. e Co.Ba.R.), sempre attraverso la citata legge, totalmente finanziati e retribuiti dai rispettivi datori di lavoro. Situazione che configurerebbe l'ipotesi dei cosiddetti "sindacati gialli" vietati per legge dall'art. 17 dello statuto dei lavoratori.

CAPITOLO I

La libertà sindacale

SOMMARIO – *1. Aspetti generali – 2. La rappresentanza degli interessi nel rapporto di lavoro privato – 3. Libertà sindacale: nozione ed attuazione della stessa – 4. I sindacati di comodo*

1. Aspetti generali

Il sistema sindacale italiano presenta delle particolari note di pluralismo e di complessità. Esso è infatti fondato sulla libertà di organizzazione sindacale, che la nostra Costituzione prevede all'art. 39, e sulla libertà di rappresentanza. La libertà sindacale, nonostante qualche dubbio espresso in passato, riguarda anche le organizzazioni imprenditoriali, questo grazie all'integrazione della norma costituzionale con le convenzioni internazionali dell'Oil¹ ratificate dall'Italia. La libertà sindacale è riconosciuta sia ai lavoratori autonomi che ai lavoratori associati in cooperative; ai dirigenti d'impresa e delle pubbliche amministrazioni; ai piccoli imprenditori agricoli. Con alcuni limiti, la libertà

¹ L'Organizzazione internazionale del Lavoro è un'istituzione internazionale specializzata nella regolamentazione della materia del lavoro.

d'organizzazione sindacale è riconosciuta altresì ai membri della Polizia di Stato; non è riconosciuta, invece, ai membri delle Forze armate.

2. La rappresentanza degli interessi nel rapporto di lavoro pubblico e privato

Il sindacalismo dei lavoratori è costituito da confederazioni rappresentative che attraverso sindacati o federazioni di categoria e/o di settore, raccolgono la maggior parte dei lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti) dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e del pubblico impiego.

Una parte di questi è rappresentata da sindacati autonomi organizzati (in prevalenza) in una categoria (monocategoriali) o in più categorie (pluricategoriali). Esiste poi anche un sindacalismo autonomo organizzato per professione o mestiere. I dirigenti, sia privati che pubblici, sono organizzati in autonome organizzazioni sindacali.

Per quanto riguarda l'organizzazione professionale delle imprese anche qui siamo di fronte a degli organismi confederali ai quali sono associati federazioni di settore rappresentative delle imprese operanti in ciascun settore.

L'Aran è invece l'agenzia pubblica che rappresenta legalmente la pubblica amministrazione ed esercita, a livello nazionale, ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e all'assistenza delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi.

Tutte le strutture sindacali e imprenditoriali sono organizzate in un livello regionale e locale. A livello d'impresa, il sistema di rappresentanza sindacale è costituito su base elettiva: alla formazione delle rappresentanze sindacali aziendali (che hanno assunto recentemente la struttura di rappresentanze sindacali unitarie) concorrono, mediante procedure elettorali, tutti i lavoratori dell'unità produttiva o amministrativa (il sistema si applica anche nelle pubbliche amministrazioni), con una certa dimensione occupazionale (oltre 15 dipendenti).

Nel settore del lavoro privato, la fonte di regolamentazione della rappresentanza aziendale è di carattere convenzionale (protocollo 23 luglio

1993; accordo interconfederale 20 dicembre 1993); nel settore del lavoro pubblico privatizzato, è la legge (art. 47 d.lgs. n. 165/2001).

La contrattazione collettiva con la quale vengono composte le vertenze e i conflitti di interesse tra datori di lavoro e lavoratori, rappresenta la maggiore espressione dell'autonomia sindacale e costituisce nello stesso tempo il compito fondamentale dei sindacati.

Lo strumento attraverso cui si esplica l'attività di contrattazione è il contratto collettivo che viene definito dalla dottrina dominante come << l'accordo tra un gruppo di lavoratori ed un datore di lavoro o un gruppo di datori di lavoro per determinare le condizioni applicabili a ciascun rapporto individuale >>².

3. Libertà sindacale: nozione ed attuazione della stessa.

Libertà sindacale significa facoltà di coalizione e di azione per la difesa di interessi collettivi professionali. Gli elementi costitutivi della libertà sindacale, che la nostra Costituzione sancisce nell'art. 39³, sono: la libertà di organizzazione sindacale, (che può essere ovviamente individuale o collettiva), la libertà di adesione o non adesione all'organizzazione sindacale, la libertà dell'organizzazione sindacale nei confronti dello stato, ma soprattutto la libertà di esercizio dell'attività sindacale.

A questo proposito individuiamo un libertà che viene definita "positiva" ma anche "negativa". Viene cioè tutelata la libertà (positiva) di costituire o aderire ad un sindacato, sia la libertà (negativa) di non aderire ad alcun sindacato.

² A. Vallebona, Breviario di diritto del lavoro, 2003, Torino, Giappichelli editore, 90;

³ art. 39 Cost. "L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Vi sono poi altre due norme che concorrono a delineare il quadro dettato dal Costituente in tema di libertà sindacale: gli artt. 2 e 18 della Costituzione. L'art. 2 riconosce << i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità >> .

L'art. 18 riconosce il diritto di associarsi liberamente per il raggiungimento di fini leciti, senza autorizzazione, per modo che l'associazione medesima si pone come una delle manifestazioni dell'autonomia.⁴

E' certo che, contrariamente a quanto si è sostenuto da più parti, l'art. 39 della Costituzione non rappresenta un doppione inutile dell'art. 18 della medesima Carta costituzionale, non fosse altro perché, proprio in forza della specifica disposizione racchiusa nel primo comma dell'art. 39, sono state eliminate in radice le controversie suscettibili di proporsi in difetto dell'art. 39, circa la reale possibilità di includere nell'ambito della libertà di associazione anche quella di organizzazione sindacale.

Si è quindi ribadita la peculiarità dell'affermazione di cui al primo comma dell'art. 39 Cost., per la quale si elimina ogni dubbio sulla liceità dei fini sindacali perseguiti da una associazione, infatti nella proclamata libertà di organizzazione sindacale si ravvisa una << libertà tipica particolarmente rafforzata, con effetti specifici e riferita, soprattutto, alle organizzazioni sindacali a garanzia del loro libero sussistere ed operare, nell'ordinamento generale e nei rapporti interprivati, per i loro fini specifici, con implicita valutazione negativa di qualsivoglia interferenza autoritaria >> ⁵.

La libertà sindacale è dunque intesa sia come libertà del sindacato da ingerenze dei pubblici poteri, sia anche, da ingerenze di altri soggetti che, in forza del loro potere economico e sociale, sono in grado di condizionarne le presenze, le attività, le iniziative nei luoghi di lavoro.

L'art. 39 della Costituzione, a differenza dell'art. 18 della stessa, si esprime in termini "organizzatori", laddove appunto parla di organizzazione in luogo di "associazione".

In questa maniera concede piena autonomia al sindacato, coprendo un vasto ambito di manifestazioni, cioè tutte quelle entità associative che si pongono fini sindacali, intesa questa espressione in senso ampio tale da

⁴ Barile, Associazione (diritto di), in Enciclopedia del diritto, III, Milano, 1958, 184.

⁵ Pera, Libertà sindacale (diritto vigente), in Enciclopedia del diritto, XXIV, Milano, 1974, 512,523.

includervi tutte quelle coalizioni che si pongono il fine di promuovere e tutelare interessi professionali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Emerge una ampia nozione del fenomeno sindacale tale da comprendere forme organizzatorie diverse da quella associativa, perché idonee a ricevere la qualificazione di sindacali.

Al riguardo si è scritto: << [...] l'attributo della sindacalità contraddistinguerebbe quelle attività e quelle aggregazioni sociali che siano rivolte al perseguimento di tali finalità, alla tutela, cioè, di un interesse collettivo. Senonché la determinazione contenutistica di tale interesse collettivo rinvia non ad un dato giuridico, definibile aprioristicamente, bensì alle scelte storicamente mutevoli della strategia e dell'azione sindacale.

Pertanto la garanzia dell'art. 39 può concernere altresì azioni finalizzate a tematiche di carattere non strettamente rivendicativo salariale, bensì politico in senso lato (politica della casa, della sanità, dei trasporti ecc.) non invece –ma è controverso- di iniziative riguardanti ad es. la lotta all'imperialismo mondiale oppure la campagna a favore dell'aborto, coperte certo dalla garanzia del diritto costituzionale della libertà di opinione, ma non da quelle più incisive del diritto di libertà sindacale, in quanto non riconducibili direttamente ad interessi collettivi dei lavoratori in quanto tali >> ⁶.

Da quanto si è detto sull'art. 39 Cost. si capisce che esso sancisce il diritto del sindacato di autorganizzarsi: i sindacati sono infatti liberi di organizzarsi, di determinare la propria sfera soggettiva di azione, l'ambito territoriale della stessa, di stabilire i propri programmi, di raggrupparsi in associazioni complesse, al di fuori di ogni vincolo e controllo da parte dello Stato.

Ma dall'attuazione della libertà sindacale non nascono solo divieti ed obblighi di astensione per lo Stato o i privati. Infatti i Legislatori nazionali hanno riempito il principio di libertà sindacale anche di prescrizioni positive. Questo è avvenuto attraverso la così detta "legislazione promozionale o di sostegno" al sindacato. In questo caso lo Stato non si astiene dall'intervento, preservando un'area di libertà/immunità del sindacato, ma interviene rafforzandone i poteri e al fine di riequilibrare rapporti di forza che si ritengono squilibrati in natura.

⁶ Carinci, De Luca, Tamajo, Tosi, Treu, Diritto del lavoro, I, Diritto Sindacale, 4 ed., Torino, 2002, 63.

La libertà sindacale è però anche oggetto di norme di diritto internazionale: le convenzioni nn. 87 e 98 dell'O.I.L ratificate dal nostro ordinamento con la legge n. 357 del 1958. Ma in Italia la legislazione di sostegno al sindacato è fondamentalmente contenuta nello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970), in particolare nel titolo III, e assume la forma del riconoscimento di specifici diritti del sindacato in azienda. In questa parte dello Statuto diverse disposizioni prevedono una serie di prerogative che riguardano, infatti, direttamente l'organizzazione sindacale ed i suoi dirigenti, rafforzandone la libertà di svolgere attività sindacale nei luoghi di lavoro.

Questa libertà si concretizza: nel diritto del sindacato ad avere propri terminali organizzativi a livello aziendale, le rappresentanze sindacali aziendali (art. 19);

nel riconoscimento, a tali strutture, di poteri di iniziativa per l'esercizio di diritti di democrazia sindacale: diritto di indire assemblee all'interno dei luoghi di lavoro, anche durante l'orario lavorativo, "su materie di interesse sindacale e del lavoro" e di indire referendum, fuori dell'orario di lavoro, "su materie inerenti all'attività sindacale" (art. 20 e 21);

nel riconoscimento di prerogative specifiche per i dirigenti delle RSA: permessi retribuiti e non retribuiti per svolgere attività sindacale; nella previsione di limiti al trasferimento di tali dirigenti; nella previsione dell'obbligo per l'imprenditore di fornire alle RSA locali per l'esercizio delle attività sindacali ed appositi spazi per affissioni di pubblicazioni, testi e comunicati inerenti a materie di interesse sindacale e del lavoro" (artt. 25 e 27); ma soprattutto nella previsione del diritto dei lavoratori di fare proselitismo e di raccogliere contributi per le loro Organizzazioni sindacali (OO.SS.), all'interno dei luoghi di lavoro (art. 26).

Di massimo rilievo è la libertà di contrattazione collettiva, per la quale, in definitiva, il sindacato è sorto⁷. A questo proposito l'art. 39 della Costituzione (ultimo comma) prevede un sistema per la stipulazione di contratti collettivi *erga omnes*. Questa norma presuppone dunque una contrattazione collettiva di diritto comune, infatti recita l'ultimo comma del suddetto articolo: "i sindacati registrati [...] possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce".

⁷ Pera, Libertà sindacale (diritto vigente), in Enciclopedia del diritto, cit., 523.

A tutt'oggi, però, l'art. 39 è rimasto inattuato. Questo nonostante appunto il primo comma sancisse la più ampia autonomia del gruppo sindacale; i commi successivi prevedono anche che i sindacati siano sottoposti a registrazione a patto che abbiano uno statuto a base democratica. Con la registrazione essi acquistano anche la personalità giuridica.

Ma il meccanismo sancito da questi commi aveva bisogno per diventare operativo di varie specificazioni legislative ordinarie che però non sono mai arrivate. Molteplici sono le ragioni di tale mancata attuazione: dal timore che un controllo di siffatta natura (numero degli iscritti) possa portare ad una intromissione dello Stato nella vita interna del sindacato a ragioni di ordine politico e storico.

La mancata attuazione non è però, come in passato venne affermato un inadempimento costituzionale: tutto il meccanismo dei commi 2°, 3° e 4° della norma costituzionale è diretto ad attribuire ai sindacati che si assoggettano al controllo della registrazione, il potere di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes*, non a disciplinare in sé il soggetto sindacale⁸.

Ecco perché dopo vari dibattiti e proposte di riforma si è infatti giunti alla conclusione che il Legislatore abbia inteso proprio non emanare una legge sindacale attuando una cosiddetta "scelta privatistica", ancorando così questa disciplina agli istituti di diritto privato.

Attualmente, infatti, le associazioni sindacali sono associazioni non riconosciute che trovano la loro scarna regolamentazione in tre articoli del codice civile da 36 a 38.

Tale disciplina si traduce nelle seguenti regole: - l'ordinamento interno e l'amministrazione sono regolati dagli accordi degli associati; nella specie, dagli statuti e dai regolamenti (art. 36, 1° comma); - l'associazione può stare in giudizio nella persona di coloro ai quali, secondo questi accordi, è conferita la presidenza o la direzione. (art. 36, 1° comma); - i contributi degli associati e i beni acquistati con questi contributi costituiscono il fondo comune dell'associazione.

Questo fondo, perdurando l'associazione è indivisibile. L'associato recedente non può pretendere la sua quota (art. 37); - per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far

⁸ M. D'Antona, Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi, in AA. VV., Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni, tomo I, Cacucci, Bari, 305, 1999.

valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione (art. 38).

L'accostamento alle associazioni dotate di personalità giuridica consente di estendere al Sindacato la disciplina relativa, sebbene nei limiti consentiti dal principio di libertà sindacale preclusivo dell'applicazione di norme che impongano obblighi, controlli o autorizzazioni tali da pregiudicarla⁹.

Ma tale regolamentazione è reputata largamente insoddisfacente, giacché, non essendo scritta per i sindacati, appare "dominata dalla esigenza di tutelare le ragioni dei creditori dell'associazione; si preoccupa dell'affidabilità patrimoniale del gruppo. Ma questa è l'ultima delle preoccupazioni per gli interlocutori abituali del Sindacato; la loro principale preoccupazione è, pur sempre quella di avere di fronte un soggetto affidabile dal punto di vista politico costituzionale"¹⁰.

Un'altra questione dibattuta in dottrina e in giurisprudenza è la rappresentatività del Sindacato. Sarebbe infatti rappresentativo quel sindacato capace << di esprimere adeguatamente l'interesse del sottostante gruppo professionale >>, in questo senso, maggiormente rappresentativo sarebbe << quel sindacato che, anche comparativamente, presenti in modo sicuro e spiccato tale capacità rispetto ad un'ampia massa di lavoratori >>¹¹.

L'art. 19 della legge n. 300 del 1970, nella formulazione originaria, racchiudeva la nozione di rappresentatività, intorno alla quale più ampio si è fatto il dibattito dottrinale e giurisprudenziale, in relazione ai criteri adottati dalla lett. a), che attribuiva i diritti sindacali alle rappresentanze sindacali aziendali costituite nell'ambito delle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e alla lett. b) che attribuisce gli stessi alle associazioni non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva.

Rispetto all'art. 19 lett. a), dottrina e giurisprudenza hanno elaborato questi indici: 1) consistenza, cioè numero degli iscritti; 2) equilibrata presenza

⁹ Grezzi, La responsabilità delle associazioni sindacali, Milano, 1963, 223.

¹⁰ G. Ghezzi, U. Romagnoli, Diritto Sindacale, Bologna, 1982, 77.

¹¹ Carinci, De Luca, Tamajio, Tosi, Treu, Diritto del Lavoro, I, Il diritto sindacale, 4^{ed.}, Torino, 118.

in un ampio arco di settori produttivi; 3) svolgimento di un'attività di contrattazione con caratteri di effettività, continuità e sistematicità.

Ma con la legge n. 902 del 1977 gli indici di rappresentatività furono modificati, in accoglimento anche delle istanze della dottrina.

Secondo l'art. 2 di tale legge, emanata allo scopo di ripartire i patrimoni residui delle disciolte organizzazioni fasciste tra le attuali organizzazioni sindacali, dei lavoratori e dei datori di lavoro, quattro sono gli indici rilevanti da utilizzare in una valutazione complessiva: a) la consistenza degli iscritti; b) la consistenza organizzativa anche nel senso della distribuzione nel territorio nazionale; c) l'effettiva partecipazione alla contrattazione collettiva; d) il contenzioso del lavoro in senso vasto.

La dottrina chiara però che sarebbe stata impropria l'enucleazione di un concetto generale rilevante oltre le circoscritte finalità del singolo provvedimento legislativo. Secondo questa impostazione si trattò << di un criterio interno alla logica della legge n. 902 che nulla ha a che vedere con i problemi risolti dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, che esprime invece, un giudizio di comparazione assoluta fra tutte le confederazioni operanti sul piano nazionale >>¹².

Per effetto poi del referendum del 1995, è stato parzialmente abrogato l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, ma lo stesso ha consentito la costituzione delle rappresentanze sindacali stipulanti un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, non per questo motivo però ha perduto rilevanza l'individuazione della maggiore rappresentatività del sindacato alla stregua degli indici elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza sul testo originario dell'articolo, estensivamente applicati ogni qualvolta il Legislatore vi ha fatto riferimento in altri testi normativi. Infatti è ferma convinzione che il referendum del 1995 abbia investito l'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori e non le altre norme di legge che si riferiscono al sindacato maggiormente rappresentativo.

Del resto secondo la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 244 del 1996, la nozione di maggiore rappresentatività a fini extraziendali permane ogniqualvolta specifiche norme di legge attribuiscano al sindacato

¹² Pizzorusso, Ancora sulla legge di devoluzione del patrimonio dei sindacati fascisti, in Lavoro e previdenza oggi, 1978, 1342.

maggiormente rappresentativo la legittimazione a stipulare determinati contratti collettivi, ovvero a partecipare ad organi e collegi pubblici.

4. I sindacati di comodo

L'articolo 17 dello Statuto dei lavoratori sancisce il divieto di costituire sindacati di comodo, cioè di sindacati di lavoratori costituiti e sostenuti, qualunque sia il mezzo a tal fine adoperato, dai datori di lavoro o dalle loro associazioni. Vengono infatti definiti sindacati "gialli" quei sindacati che comprimono anche in modo indiretto la libertà sindacale << limitando lo spazio dell'organizzazione genuina ed effettivamente rappresentativa >>¹³. In questo senso esso è certamente un sindacato non rappresentativo per definizione ed è altresì un sindacato dipendente dal datore di lavoro, << interlocutore, addomesticato, arrendevole, appunto ,di comodo, dell'imprenditore >>¹⁴.

Spesso è accaduto però che, l'appoggio o il sostegno del datore di lavoro, reputato tale da rendere antisindacale la sua condotta, ha riguardato organismi di lavoratori che, all'interno dell'azienda, si sono posti in antitesi alle rappresentanze sindacali aziendali costituite a termini dell'art. 19, sicché si è potuta rimarcare l'estrema circospezione della giurisprudenza nei riguardi di rappresentanze aziendali costituite fuori dell'ambito dell'art. 19.

Le norme legislative dettate in tema di sindacati di comodo sono: l'art. 17 della legge 300 del 1970 (già visto sopra) e l'art. 2 della Convenzione O.I.L. n. 98, che dispone: "1) Le organizzazioni di lavoratori e di datori di lavoro devono godere di una protezione adeguata contro tutti gli atti di ingerenza delle une nei riguardi delle altre, sia direttamente, sia per mezzo dei loro agenti o membri, nella loro formazione, nel loro funzionamento e nella loro amministrazione; 2) Sono specificamente assimilate ad atti di ingerenza ai sensi del presente articolo le misure tendenti a provocare la creazione di organizzazioni di datori di lavoro, o a sostenere delle associazioni di lavoratori con mezzi finanziari o altrimenti col proposito di porre questa organizzazione

¹³ Giugni, Diritto sindacale, Cacucci, Bari, 2004, 35.

¹⁴ Pret. Milano, 13 ottobre 1975, in Stassano, Il diritto di attività sindacale, Milano, 1978, 151.

sotto il controllo di un datore di lavoro o di un'organizzazione di datori di lavoro”.

Analizzando le due norme ci si rende conto che l'art. 17 dello Statuto riproduce solo in parte la disposizione racchiusa nell'art. 2 della Convenzione: infatti non vengono menzionati “gli atti di ingerenza del datore di lavoro” , e questo silenzio porterebbe ad escluderli dall'area di applicazione della norma. Ma sia per il fatto che la stessa Convenzione è vigente nello Stato Italiano dal 1958, sia per il fatto che è la stessa ratio dell'art. 17 che porterebbe ad una interpretazione estensiva in tal senso, possiamo considerare tale divieto di ingerenza incluso nell'art. 17.

Infatti elemento essenziale della fattispecie dell'art. 17 è la destinazione dei comportamenti dei datori di lavoro alla creazione di un vincolo di assoggettamento in termini di dominio e di controllo nei confronti di un'organizzazione di lavoratori¹⁵ .

L'indicazione dei comportamenti vietati al datore di lavoro è generica, sfugge ad un rigido inquadramento tipizzante. Infatti la qualificazione di questi viene operata in relazione alle finalità perseguite, dovendo gli stessi essere teleologicamente diretti a costituire o sostenere, con mezzi finanziari o altrimenti, associazioni sindacali di lavoratori.

In ciò possono essere utili le indicazioni della giurisprudenza, precisamente: << Il datore di lavoro non deve interferire in conflitti sindacali [...]; all'imprenditore si richiede soltanto di non discriminare a favore dell'una e dell'altra parte in conflitto e, quindi, in concreto, di non impedire, per fatto proprio, all'una e all'altra parte di esercitare i diritti previsti dalla Costituzione, dalle leggi e dai contratti e accordi collettivi >>¹⁶. Il datore di lavoro deve << rimanere estraneo rispetto alle vicende tra sindacati >>¹⁷.

Le organizzazioni sindacali dei lavoratori, a ciò legittimate, possono chiedere che il giudice ordini al datore di lavoro la cessazione del comportamento e la rimozione degli effetti, conformemente all'art. 28 della

¹⁵ Germano, commento art. 17. Sindacati di comodo, in Giugni G. Lo Statuto dei lavoratori, commentario, Giuffrè, 1979, 240.

¹⁶ Pret. Firenze, 2 novembre 1971, Lo statuto dei lavoratori. Rassegna semestrale di giurisprudenza, a cura di D. Napoletano, Napoli, 1972, 122; Pret. Milano, 28 febbraio 1975, ivi, 1976, 48.

¹⁷ Trib. Milano, 1978, in Notiziario di giurisprudenza del lavoro, 1979, 226; Pret. Monza, 10 dicembre 1976, ivi, 1977, 122; Pret. Milano, 28 febbraio 1975, ivi, 1976,48.

legge 300 del 1970. Tuttavia, si controvverte sul possibile contenuto del provvedimento giudiziale. La giurisprudenza è giunta ad affermare l'integrale ripristino della situazione *quo ante*, per eliminare il conflitto aziendale, ordinando, tra l'altro, lo scioglimento dell'organismo sindacale di comodo¹⁸.

Ma questa soluzione ha provocato dubbi che appaiono fondati. Infatti l'ordine del giudice di cessazione del comportamento antisindacale e di rimozione degli effetti è rivolto al datore di lavoro, per modo che è impensabile che attraverso il comportamento di costui possa giungersi ad eliminare completamente gli effetti derivanti dalla precedente attività sindacale e, in particolare, allo scioglimento del sindacato di comodo.

In effetti, come precisato, << il comportamento illegittimo tipizzato dalla norma è l'atto del datore di lavoro o della sua associazione di costituire o sostenere il sindacato giallo, non l'esistenza di questo >> .

Pertanto, << in caso di violazione [...] il giudice dovrà interdire al datore di lavoro l'azione di sostegno, ma non potrà ordinare lo scioglimento dell'associazione >>¹⁹.

¹⁸ G. F. Mancini, art. 17. Sindacati di comodo, in Statuto dei diritti dei lavoratori, a cura di U. Romagnoli, L. Montuschi, G. Ghezzi, G. F. Mancini, in Commentario del codice civile a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1972, 212.

¹⁹ Giugni, Diritto sindacale, Bari, 2003, 35.

CAPITOLO II

La Rappresentanza Militare

SOMMARIO – 1. *Problemi e contrasti della Rappresentanza Militare. Il sindacato nella Polizia* – 2. *Origine storica, caratteristiche e specificità* - 2.1 *Legittimità costituzionale della legge 382 del 1978*- 3. *I sindacati gialli delle Forze Armate* – 4. *La riforma della Rappresentanza Militare* - 5 *I sistemi di tutela dei Corpi militari negli altri paesi europei* - 6 *Vantaggi e svantaggi della sindacalizzazione*

1. Problemi e contrasti della Rappresentanza Militare. Il sindacato nella Polizia

Abbiamo già visto come i soli limiti previsti dalla legge per quanto riguarda la libertà sindacale investano i militari e la polizia.

Ma a questo punto è d'obbligo fare un distinguo, in quanto mentre per i primi ancora non si può parlare (nonostante i tentativi di riforma in itinere) di sindacato, per le Forze di Polizia, invece, grazie alla legge n. 121 del 1 aprile 1981, così non è. Infatti il personale della Polizia di Stato, con la predetta

legge, è stato smilitarizzato e gli è stato riconosciuto il diritto di associarsi in sindacati (art. 82).

A tale riconoscimento si accompagnano tuttavia notevoli restrizioni: i dipendenti della polizia possono iscriversi solo ai sindacati della categoria e questi ultimi non possono rappresentare altri lavoratori; inoltre i sindacati di polizia non possono aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali (art. 83)²⁰.

Ma per capire bene le ragioni che portarono ad una smilitarizzazione della polizia bisogna capire quali furono quelle che invece portarono alla militarizzazione dell'allora Corpo degli agenti di Pubblica Sicurezza.

Infatti con R.D.L. 31 luglio 1943 n. 687 tale Corpo diventa a tutti gli effetti un corpo "militare" dipendente dal ministero dell'Interno.

La militarizzazione è il frutto di una situazione di emergenza: in seguito alla caduta del fascismo e all'arresto di Mussolini, la P.S. viene posta alle dipendenze dirette del re, in modo tale da garantire alla monarchia il controllo dei fascisti appartenenti al Corpo, in una fase in cui è fondamentale assicurare la fedeltà della Polizia.

La connotazione militare del Corpo degli agenti di P.S. non avrebbe avuto più ragion d'essere alla fine della seconda guerra mondiale, data la caratteristica di temporaneità e di contingenza del provvedimento legislativo che l'aveva determinata, se la classe politica al potere non avesse avuto intenzione di utilizzare la Polizia come strumento di repressione nei confronti dell'emergente classe operaia²¹.

Anche dopo la fondazione della Repubblica e della Costituzione, in Italia, a differenza di altri paesi europei non esisteva un Corpo di Polizia civile. Ciò che limitava era soprattutto una scarsa formazione culturale, la subordinazione a rigide regole gerarchiche, la negazione dei diritti riconosciuti agli altri cittadini; il tutto accompagnato da ritmi lavorativi stressanti e paghe molto basse che rendevano la Polizia un corpo governato da meccanismi che divergevano dal funzionamento della società civile.

²⁰ Carinci, De Luca tamajo, Tosi, Treu, Diritto del Lavoro, 1. Il diritto sindacale, Utet, 4° ediz., 67;

²¹ Bernardi A., La riforma della polizia: smilitarizzazione e sindacato, Einaudi, Torino 1979, 51;

Le prime avvisaglie del malessere del personale di Pubblica Sicurezza si ebbero tra il 1968 e il 1969. Le ragioni erano le più varie: dal trattamento economico agli aspetti normativi. È da queste forme di protesta spontanee che trae origine il Movimento per la riforma della Polizia.

Ma è solo con la citata legge del 1981 che finalmente si arriva alla cosiddetta smilitarizzazione e sindacalizzazione della polizia che diventa infatti Polizia di Stato e non più Pubblica Sicurezza. Nonostante ciò, come già detto, permangono parecchi limiti all'esercizio di tale libertà sindacale.

Le motivazioni di tali restrizioni vanno ricercate nella volontà di mantenere i sindacati di polizia ben distinti da organizzazioni esterne e dalle confederazioni sindacali; questo perché si vuole evitare che il contatto e la vicinanza con queste possa provocare un assoggettamento e asservimento del sindacato di polizia alle strategie e agli obiettivi politico-sindacali di una certa confederazione sindacale.

Rimane il fatto che pur essendo la Polizia di Stato direttamente dipendente dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, (rappresenta l'apparato amministrativo centrale per mezzo del quale il Ministero dell'Interno gestisce l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica in Italia), nonostante si parli quindi di compiti elevati ed irrinunciabili per uno Stato, per la Polizia di Stato esiste ed opera un vero e proprio sindacato seppur costretto nei limiti enunciati sopra.

Ben diversa la situazione delle altre Forze armate (FF.AA.) che forse proprio per il fatto di non aver avuto una tale evoluzione si trovano a dover fare i conti con una realtà che non risponde più alle esigenze del sistema militare. Infatti anche se già dal 1978 con l'emanazione della legge 382 era stata istituita la Rappresentanza Militare, ciò non è stato sufficiente a garantire uno sviluppo nel senso visto sopra per la Polizia di Stato.

Infatti la Corte Costituzionale nella Sentenza n. 499 del 1999 sul sindacato per i militari che giudicava sul ricorso presentato dal Consiglio di Stato in merito alla legittimità costituzionale della stessa 382, ha ritenuto infondata la questione partendo proprio dal fatto che << *manca nella prospettazione del Consiglio di Stato una considerazione - pur limitata - delle esigenze di organizzazione, coesione interna e massima operatività che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali* >>.

Sempre nella medesima sentenza la Corte al punto 3 aggiunge: << *Il rilievo che la struttura militare non è un ordinamento estraneo, ma costituisce*

un'articolazione dello Stato che in esso vive, e ai cui valori costituzionali si informa attraverso gli strumenti e le norme sopra menzionati, non consente tuttavia di ritenere illegittimo il divieto posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare.

Se è fuori discussione, infatti, il riconoscimento ai singoli militari dei diritti fondamentali, che loro competono al pari degli altri cittadini della Repubblica, è pur vero che in questa materia non si deve considerare soltanto il rapporto di impiego del militare con la sua amministrazione e, quindi, l'insieme dei diritti e dei doveri che lo contraddistinguono e delle garanzie (anche di ordine giurisdizionale) apprestate dall'ordinamento. Qui rileva nel suo carattere assorbente il servizio, reso in un ambito speciale come quello militare (art. 52, primo e secondo comma, della Costituzione)²² >>.

Seguendo questo orientamento sembrerebbe da escludersi la possibilità di un sindacato per le Forze armate in quanto l'esistenza dello stesso viene correlata alla possibilità di esercizio del diritto di sciopero e alla assenza della condizione di militarità; non solo, infatti l'esistenza di strutture sindacali porterebbe, secondo coloro che sono contrari alla sua nascita, ad una perdita di discrezionalità nell'esercizio della funzione di comando, tipica della gerarchia militare.

Tutto ciò contrasta con le decisioni prese invece a favore del corpo di Polizia di Stato che benché "smilitarizzato" è anch'esso organizzato secondo dei criteri gerarchici e non ha (come d'altronde tutti i sindacati militari europei, esclusi Svezia ed Austria), il diritto allo sciopero.

Su queste basi viene difficile comprendere la difficoltà che si incontra per una estensione anche alle FF.AA. della normativa in materia di rappresentanza e sindacato prevista per la Polizia.

2. Origine storica, caratteristiche e specificità

Anche in Italia come in altri paesi europei, intorno al 1950, si

²² Art. 52, comma 1 e 2 Cost. "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici".

manifestarono le prime esigenze di una sindacalizzazione del personale militare. Nacquero così le prime associazioni professionali di categoria dei militari in congedo, con l'obiettivo precipuo di tutelare gli interessi del personale. Gli stessi, nel 1969, si unirono dando origine all'ANAM (associazione nazionale autonoma militari).

Ma purtroppo tale situazione avendo avuto origine non dalla base ma dall'iniziativa di singoli sottufficiali ed ufficiali in congedo aveva dei limiti insiti. Da ciò, e in opposizione alla stessa associazione, considerata interlocutore privilegiato con il Governo, i movimenti democratici dei militari che a metà degli anni settanta si svilupparono nelle caserme, contribuirono alla trasformazione dell'ANAM in SINAM (sindacato autonomo dei militari).

Nel 1974, poi, tale sindacato aderisce all'UNSA (unione sindacati autonomi) riuscendo attraverso la figura del proprio Segretario Generale a partecipare alle trattative con il Governo ed esercitando così per la prima volta una tutela sindacale per il personale militare e di polizia.

Proprio in questi anni esplodono anche le contraddizioni all'interno delle Forze armate: da una parte vi era infatti una base, composta da giovani soldati con un alto livello culturale ed una elevata coscienza dei propri diritti, mentre dall'altra la presenza di una gerarchia militare che perseguiva fini opposti alle tendenze democratiche prevalenti nella società civile. Tutto ciò, unito al fatto che il reclutamento avveniva in maniera coattiva, immettendo nelle FF.AA. persone di diversa estrazione sociale e culturale, non faceva altro che acuire le tensioni all'interno delle stesse caserme militari, riflettendo peraltro la crisi esistente in quegli anni anche nella società esterna.

Dopo una serie di proteste dei militari all'interno di diverse caserme italiane nasce l'organizzazione Proletari in divisa (P.I.D.) con l'obiettivo di promuovere e coordinare la ribellione dei soldati.

Ma l'aspetto realmente innovativo fu la messa in discussione del potere detenuto dalle gerarchie militari proveniente da una protesta democratica << *fondata su un'analisi di classe dell'esercito e sulla denuncia del suo ruolo repressivo ed antipopolare* >>²³. Al contempo le forze politiche accrebbero il loro interesse per le Forze armate anche perché vasti strati dell'opinione

²³ De Marchi A., Rochat G., (1978), La battaglia per la democratizzazione delle Forze Armate italiane in Battistelli F., Bevere A., Canestrini S., Canosa R., De Marchi A., Galasso A., Rochat G., 25.

pubblica mostravano grande attenzione per i diritti civili e politici (compresi quelli dei militari).

Nel 1975 si sviluppò il Coordinamento dei sottufficiali democratici dell'Aeronautica militare (CSDAM) che portò avanti le richieste dei militari che si possono sintetizzare in questi punti: 1- Riconoscimento ad ogni militare di tutti i diritti costituzionali, umani, sociali e democratici (essi vanno dalla libertà di espressione a quella di organizzazione sociale); 2- Revisione del regolamento di disciplina militare in sede parlamentare (e non con decreto presidenziale); 3- Abolizione del codice penale militare di pace e dei tribunali militari (in caso di reato, il militare, in quanto cittadino, deve essere giudicato come tutti gli altri cittadini dal tribunale civile); 4- Sganciamento dello stipendio dal grado. Lo stipendio deve essere computato in base agli anni di servizio come per i civili; 5- Sblocco delle carriere che devono essere comunque uniformi per tutte le Forze armate; 6- Aumento degli stipendi più consistente per i gradi più bassi e non come è stato sempre fatto con il sistema proporzionale che va a vantaggio dei gradi più elevati; 7- Trattamento economico adeguato al costo della vita e alle mansioni svolte con relativo riconoscimento delle varie indennità ai fini della pensionabilità e della tredicesima; 8- Gestione collettiva delle mense, circoli, ecc; 9- Mensa gratuita per tutti; 10- In caso di malattia del militare adeguare le spettanze economiche come per i lavoratori di altri enti.²⁴

La compattezza dei sottufficiali dell'Aeronautica, che sono quelli che più << *hanno sentito immediata la contraddizione tra il loro lavoro di specialisti e l'anacronismo di una disciplina che prescinde dalla loro collocazione professionale* >>²⁵, cominciò a sfaldarsi dal momento in cui l'allora Ministro della Difesa, Lattanzio, presentò un disegno di legge sulla disciplina militare, avviando un dibattito dentro e fuori il movimento.

Alla metà del '77 il CSDAM è diviso tra un'ala radicale espressa dai coordinamenti romano e sardo che si opponevano alla legge e che chiedevano la sindacalizzazione, e un'ala più moderata espressa dai coordinamenti del nord Italia.

²⁴Movimento democratico di solidarietà con le Forze armate, 1975, Dossier Forze armate- Il libro dei sottufficiali democratici, Roma, Napoleone.

²⁵De Marchi A., Rochat G., (1978), La battaglia per la democratizzazione delle Forze Armate italiane in Battistelli F., Bevere A., Canestrini S., Canosa R., De Marchi A., Galasso A., Rochat G., 39.

Il dibattito parlamentare per il riconoscimento del diritto di associazione ai militari vedeva contrari da una parte la Democrazia cristiana, gli altri partiti di centro ed i comunisti, dall'altra i socialisti e i radicali favorevoli²⁶. L'11 luglio 1978 entra in vigore la legge 382 recante il nome di *Norme di principio sulla disciplina militare*.

Il complesso di norme previsto da tale legge istituiva la Rappresentanza militare e nell'art. 20 contemplava la necessità di completare la normativa con un ulteriore regolamento che fu emanato con D.P.R. 4 novembre 1979 intitolato *Regolamento di attuazione della Rappresentanza militare* (RARM).

Sempre in coerenza con quanto previsto dalla legge 382 con il D.M. 9 ottobre 1985 fu emanato il Regolamento interno per l'organizzazione e il funzionamento della Rappresentanza militare (RIRM).

La legge sui principi della disciplina militare, rappresentò una importante innovazione, poiché per la prima volta veniva stabilito un collegamento tra la Costituzione e l'ordinamento militare; cambiava la formula del giuramento: prima, oltre alla fedeltà alla Repubblica, si giurava anche fedeltà al suo Capo e non alle sue istituzioni; nella legge si affermava che ai militari dovevano essere riconosciuti i diritti che la Costituzione riconosceva a tutti i cittadini, seppur con alcune limitazioni derivanti dai particolari compiti svolti dalle Forze armate; veniva riconosciuta la pari dignità nei rapporti personali; veniva istituita una commissione da ascoltare prima di infliggere la consegna di rigore al militare, che poteva avvalersi di un difensore; venivano istituiti gli organi di Rappresentanza Militare; si annullavano i provvedimenti disciplinari cui erano stati sottoposti tutti quei militari che avevano espresso la volontà di cambiamento dell'istituzione militare.

Per quanto riguarda il diritto di riunione e di associazione la legge 382 detta una normativa particolarmente riduttiva; infatti l'art. 7 dispone che: "Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste dal successivo art. 19 queste, in ogni caso, devono essere concordate con i comandanti competenti. Fuori dai predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualifichino esplicitamente come tali o che siano in uniforme".

La Rappresentanza Militare << è un istituto dell'ordinamento militare che in ambito interforze ed all'interno di ciascuna Forza armata e Corpo armato si

²⁶ Caforio, Nuciari, La rappresentanza militare in Italia, 1990, Roma, CEMISS, 56.

propone di favorire lo spirito di partecipazione e di collaborazione e di contribuire a mantenere elevate le condizioni morali e materiali del personale militare nel superiore interesse dell'istituzione >>.²⁷

Gli organi della Rappresentanza militare creati dalla predetta legge 382 del 1978 sono strutturati su tre livelli di rappresentanza e prendono il nome di: Consiglio di base Co.Ba.R (a livello locale), Consiglio Intermedio: Co.I.R. (a livello areale), Consiglio Centrale: Co.Ce.R. (a livello centrale). Tale istituto rappresentativo è caratterizzato da una struttura organizzativa piramidale, con al vertice un organo a carattere nazionale ed interforze denominato, appunto, Co.Ce.R., che si articola a seconda dei problemi che devono essere affrontati, in Sezioni di Forza e di Corpo armato, o in Commissioni interforze di categoria.

L'assetto organizzativo attuale prevede la formazione di due comparti (formalmente non riconosciuti) in relazione ai problemi che devono essere discussi: il *Comparto Difesa*, di cui fanno parte Esercito, Marina e Aeronautica; il *Comparto Sicurezza*, che comprende l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza. A livello intermedio, presso gli Alti comandi, operano i Co.I.R. (Consigli Intermedi di Rappresentanza) e a livello di base i Co.Ba.R (Consigli di Base di Rappresentanza).

L'*unità di base*, corrispondente al complesso infrastrutturale (purché l'Unità al suo interno non sia inferiore al battaglione), costituisce il punto di partenza per la strutturazione del sistema, poiché rappresenta il livello in cui vengono eletti gli elementi che andranno a formare il COBAR, l'organo di base di rappresentanza, che si confronta con l'Autorità gerarchica corrispondente per la risoluzione dei problemi locali.

Il Co.Ba.R., oltre alla presentazione di istanze al comandante, può ricevere opinioni da parte del livello immediatamente superiore (il Co.I.R.) o dal comandante stesso per acquisire gli elementi necessari a formulare i pareri; può favorire l'intervento del livello superiore su problemi che il comandante della base non ha potuto risolvere, poiché al di fuori della sua competenza, o perché richiedono un coordinamento più vasto.

Il Co.I.R. invece è un organo di coordinamento che raccoglie le istanze di più unità di base e le armonizza per presentarle all'Alto comando; inoltre può portare problemi importanti all'attenzione del Co.Ce.R., e fornire pareri su problematiche che vengono presentate ad esso dal Co.Ce.R o dagli Alti

²⁷ S. Arcella, Enciclopedia dei diritti del soldato, 1981, Milano, Teti, 112.

comandi.

Il Co.Ce.R. è a pieno titolo l'organo che – confrontandosi con l'Autorità centrale e con le Commissioni Difesa di Camera e Senato – avanza proposte per la tutela degli interessi del personale. Infatti l'organo centrale può intervenire su problemi inerenti la condizione, il trattamento e la tutela del personale comunicando il proprio punto di vista alle autorità centrali e alle Commissioni competenti per materia di Camera e Senato; esaminare quei problemi che – data la loro importanza – vengono rimandati all'esame del COCER dal livello inferiore²⁸.

2.1. Legittimità costituzionale della legge 382 del 1978

Con l'emanazione della legge 382 del 1978 si è certamente arrivati ad una svolta importante per quanto riguarda l'organizzazione delle Forze armate intesa come organizzazione statale e pertanto parte integrante ed inseparabile dallo Stato stesso.

E se da una parte al Legislatore del '78 va il merito di aver iniziato una riforma fondamentale con l'istituzione della Rappresentanza militare, d'altro canto non si può fare a meno di sottolineare i limiti che questa legge presenta, limiti che hanno portato il Consiglio di Stato ad emettere nel 1998, un'ordinanza²⁹ nella quale dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 primo comma e che successivamente ha indotto lo stesso Consiglio ad una richiesta di verifica costituzionale della norma da parte della Corte Costituzionale.

Il Consiglio di Stato è stato investito della questione da un ricorso presentato nel giugno del 1998 da varie associazioni formate anche da militari, in seguito al rigetto del *petitum* da parte del Tribunale Amministrativo Regionale (T. A. R.) del Lazio che nel 1994 aveva ritenuto la norma costituzionalmente ammissibile³⁰.

²⁸ U. Capuzzo, Consapevolezza e partecipazione: il Regolamento di attuazione della Rappresentanza militare, in *Rivista Militare*, 1980, 33, 43.

²⁹ Consiglio di Stato, sez. IV – 837 (ord.) n. 1142, 2 giugno 1998.

³⁰ T. A. R. Lazio, sez. 1/bis sent. N. 1217 del 29 luglio 1994, n. 1217, in *I Tribunali Amministrativi Regionali*, 1994, I, 2972.

Nell'atto amministrativo del Consiglio viene sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, ultimo periodo della legge 11 luglio 1978 n. 382, il quale stabilisce che "I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali", limitatamente al divieto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale ed aderire ad altre associazioni sindacali.

Vi è secondo le associazioni ricorrenti una palese violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deterioro trattamento dei militari rispetto alle Forze di Polizia ad ordinamento civile. La norma inciderebbe anche sui principi di libertà sindacale stabiliti all'art. 39 dalla nostra Costituzione che riconosce la libera organizzazione sindacale.

Non solo, la disposizione, violerebbe anche l'ispirazione ai principi democratici che dovrebbero permeare l'intero ordinamento delle Forze armate secondo quanto stabilisce l'ultimo comma dell'art. 52 della Costituzione ("L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica").

Sulla fondatezza di tale violazione il Consiglio di Stato così argomenta al punto n. 3 dell'ordinanza del 1998: << *La posizione degli appartenenti all'ordinamento militare va valutata, in conformità alla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo un criterio di bilanciamento di valori: tra la natura del servizio militare, che richiede necessariamente, per l'efficienza dell'organizzazione, gerarchia e disciplina, e i diritti costituzionali spettanti ai cittadini, ai quali fa, riferimento l'art. 52, terzo comma Cost., che dispone che l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica. In questo senso, dispone anche l'art. 3, primo comma della legge 11 luglio 1978 n. 382: "Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali". In questa prospettiva, compito dell'interprete è quello di esaminare la questione di specie nell'ambito del quadro normativo complessivo, al fine di verificare la ragionevolezza della scelta del legislatore* >>. A sostegno di queste sue argomentazioni il Consiglio richiama la giurisprudenza costituzionale con le sentenze n. 126 del 1985, n. 24 del 1989,

e n. 37 del 1992 che si sono occupate del codice penale militare di pace (c.p.m.p.).

La sentenza n. 126 del 1985 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 180, primo comma, c.p.m.p.³¹, che puniva il fatto del militare che avesse presentato un reclamo collettivo, scritto o verbale, in riferimento all'art. 21 Cost., segnalando che: << è da ritenere che la pacifica manifestazione di dissenso dei militari nei confronti dell'autorità militare - anche e soprattutto in forma collettiva per l'espressione di esigenze collettive attinenti alla disciplina o al servizio - non soltanto concorra alla garanzia di pretese fondate o astrattamente formulabili sulla base della normativa vigente e quindi all'attuazione di questa, ma promuova lo sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle Forze armate e quindi concorra ad attuare i comandamenti della Costituzione >>.

A questo proposito si può fare un'ulteriore riflessione prendendo spunto da un recente tentativo di riforma della passata legislatura del c.p.m.p.³² nel quale veniva previsto quanto segue: “ [...] prevedere come reati militari, con pene detentive differenziate e comunque non superiori alla reclusione militare fino a tre anni, qualora le condotte del militare non costituiscano reati più gravi [...] la raccolta o la partecipazione in forma pubblica a sottoscrizioni per rimostranze o protesta in cose di servizio militare o attinenti alla disciplina [...]”.

Appare evidente come l'introduzione di questo comportamento tra quelli penalmente rilevanti releghi in un alveo più ristretto i diritti del personale militare, ed incida direttamente sulle limitate capacità di azione degli organismi della R.M.

Il Magistrato Domenico Gallo così sintetizza: << *La delega conferma la criminalizzazione di tutti i comportamenti di protesta o di dissenso, non meramente individuale.*

³¹ Art. 180, primo comma (Domanda, esposto o reclamo collettivo, previo accordo). “Quando dieci o più militari, collettivamente o separatamente, ma previo accordo, presentano una stessa domanda o uno stesso esposto o reclamo, ciascuno di essi è punito con la reclusione militare fino a un anno”.

³²Art. 3, comma 1, lett. I del ddl di delega al Governo per la revisione delle leggi penali militari di pace e di guerra, nonché per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, approvato dal Senato nel novembre del 2004, ma senza poi concludere l'iter legislativo.

Sarebbe reato non solo l'esercizio dello sciopero, ma anche qualunque comportamento collettivo che possa turbare il servizio (per es. lo sciopero del rancio). Giungendo a ripristinare persino una fattispecie di reato (la raccolta o la partecipazione a sottoscrizioni per rimostranze o per protesta), cancellata >>, come visto sopra, << dalla Corte Costituzionale³³ [...] Tanto per fare un esempio, si giungerebbe all'assurdo che un ricorso collettivo al TAR, contro un provvedimento dell'Amministrazione militare costituirebbe reato >>³⁴. Lapidario il commento del Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale militare di Torino, Paolo Scarfi: << non risponde ai principi costituzionali sanzionare penalmente anche la sola partecipazione a sottoscrizioni di protesta in materia di servizio >>³⁵.

Proseguendo con l'analisi delle sentenze della Corte Costituzionale, che il Consiglio cita nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, avvalorando così le sue tesi, vediamo la sentenza n. 24 del 1989, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 184, secondo comma, c.p.m.p.. Dal suo contenuto si può trarre la conclusione che la norma penale, anche militare, tutela un bene giuridico, qui individuato nella disciplina e nell'ordinamento militare; ciò posto però non sono ricomprese tutte le tipologie di offesa ma solo quelle che si realizzano con modalità particolarmente violente: << [...] riunioni/arbitrarie sono soltanto quelle a carattere sedizioso o rivoltoso [...] la riunione, se è pacifica e disarmata e se è diretta a trattare senza animosità di cose attinenti al servizio o alla disciplina nell'intento di un inserimento partecipativo alla vita della caserma, lungi dall'essere pericolosa, può rappresentare mezzo di promozione e di sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle Forze armate >>;

Anche la sentenza n. 37 del 1992, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15³⁶ secondo comma della legge 11 luglio 1978 n. 382

³³ Corte Cost. sent.126/1985 cit.

³⁴ Domenico Gallo, Scheda di lettura del disegno di legge, Coordinamento Nazionale Giuristi democratici, www.giuristidemocratici.it.

³⁵ Paolo Scarfi, Osservazioni in tema di riforma dell'Ordinamento giudiziario militare, Coordinamento Nazionale Giuristi democratici, www.giuristidemocratici.it

³⁶ Nella parte in cui non prevede che il militare sottoposto a procedimento disciplinare ha la facoltà di indicare come difensore nel procedimento stesso un altro militare non appartenente all'ente nel quale egli presta servizio, segnalando che "il condizionamento derivante dal vincolo di subordinazione gerarchica che caratterizza l'ambiente di vita del difensore può esser tale, in

ha importanza soprattutto nella parte in cui, come sottolinea la stessa Corte, che: << *Per effetto di tali pronunce, che hanno riconosciuto sia la liceità penale dei reclami collettivi e delle riunioni a carattere non sedizioso né rivoltoso, sia la facoltà dell'incolpato di nominare difensore anche un militare non appartenente all'ente presso cui presta servizio, la sfera del collettivo e della solidarietà tra militari si è significativamente ampliata* >>.

Proseguendo nella sua analisi il Consiglio aggiunge: << *Appare dubbio che l'esclusione della libertà sindacale per i militari trovi un ragionevole fondamento. Tale esclusione non è una conseguenza necessaria dell'esclusione della titolarità del diritto di sciopero, come è reso evidente dall'ordinamento della Polizia di Stato, nel quale l'esclusione del diritto di sciopero (art. 84, legge 1° aprile 1981 n. 121) coesiste con il riconoscimento della libertà sindacale* >>. Nel suo esame il Consiglio parte da uno specifico dato normativo secondo cui : << *[...] i militari godono di libertà di associazione*³⁷ >>, ma precisa che essa è << *[...] confinata in un limbo funzionale, delimitato dal divieto per l'associazione di assumere iniziative che possano avere carattere sindacale e dai conseguenti immanenti controlli dell'autorità militare* >>, e solleva di fatto, il dubbio di legittimità con la constatazione che: << *Il legislatore pur negando ai militari la libertà sindacale, ha riconosciuto loro facoltà tipiche del contenuto della libertà sindacale medesima [...]* >>.

Questa contraddittorietà la si evince proprio dalla stessa legge 382 laddove prevede all'art. 18 l'esistenza di organi rappresentativi dei militari competenti ad emettere pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari.

Di fatto, mentre il contenuto della libertà, possiamo dire, essere lo stesso del "sindacalismo ordinario", la struttura adottata è invece diversa, in senso limitante delle stesse prerogative accordate. Prosegue infatti il Consiglio: << *[...] sia pure devolvendole a specifici organi di rappresentanza, configurati in posizione collaborativa - e non antagonista - rispetto alle autorità* >>; e

alcuni casi, da non garantire l'espletamento del mandato in modo adeguatamente imparziale e indipendente da pressioni esterne".

³⁷ Art. 8, terzo comma, L. 382/1978. "la costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della Difesa".

aggiunge, riconfermando che tale limitazione sia da individuarsi nella diversità di "forma", cui si possono affidare i militari per difendere le loro istanze, che: << *Non giova, peraltro, argomentare dall'esistenza degli organi rappresentativi per negare la necessità del riconoscimento della libertà sindacale. Con gli organi di rappresentanza, infatti, "non è coperto l'arco delle possibili istanze collettive" (Corte Cost., sent. n. 126 del 1985, punto 6 della motivazione): così, ad esempio in materia di contenzioso >>. Il Consiglio di Stato critica poi la mancanza di democraticità del sistema e della struttura della Rappresentanza Militare sottolineando in un passaggio della motivazione che: << [...] quello degli organi di rappresentanza non costituisce un sistema alternativo al principio della libertà sindacale [...] : con esso, infatti, vengono sacrificati i principi della libertà dell'organizzazione sindacale e del pluralismo sindacale >>. A corroborare le sue tesi, sulla compatibilità della liberalizzazione dell'attività sindacale, con il mantenimento della disciplina militare, il Consiglio aggiunge: << *Le norme disciplinari, infatti, non subirebbero, con il riconoscimento della libertà sindacale, alcuna modifica. Inoltre, all'argomentazione di tipo "ideologico" sembrano potersi estendere le acquisizioni della Corte costituzionale circa il limite alla libertà di manifestazione del pensiero dei militari, secondo cui "per la configurabilità del limite suindicato non è sufficiente la critica anche aspra delle istituzioni, la prospettazione della necessità di mutarle, la stessa contestazione dell'assetto politico sociale sul piano ideologico, ma occorre un incitamento all'azione e quindi un principio di azione, e così di violenza contro l'ordine legalmente costituito, come tale idoneo a porre questo in pericolo" (Corte Cost., sent. n. 126 del 1985 cit., punto 5 della motivazione) >>.**

<< *Ciò posto, >> -prosegue il Consiglio- << la questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame appare non manifestamente infondata. Ed invero, chiarito che il divieto dell'esercizio del diritto di sciopero resta fermo, con tutto il sistema della disciplina militare, pur con il riconoscimento della libertà sindacale, sembra di dover dubitare della ragionevolezza complessiva di un sistema che da un lato conferisce separata evidenza alle istanze collettive della categoria, dall'altro esclude il principio della libertà sindacale senza che sembrino ricorrere motivi fondati su valori costituzionali preminenti. Tale disciplina non appare ragionevole, in riferimento: agli artt. 39 e 52, terzo comma Cost., atteso che, nel quadro*

normativo complessivo, non si ravvisano motivi plausibili per sopprimere per i militari uno tra i diritti costituzionalmente garantiti, di cui lo stesso art. 3 della legge n. 382/1978 prevede soltanto limitazioni nell'esercizio; all'art. 3 Cost., atteso che, nel quadro normativo complessivo, non sembra ragionevole la diversità di disciplina rispetto alle Forze di polizia ad ordinamento civile, che godono della libertà sindacale. La questione, pertanto, va rimessa alla Corte costituzionale e il processo va sospeso >>.

Questa analisi fatta dal Consiglio di Stato delle norme costituzionali e della Giurisprudenza in materia porterebbe attraverso l'applicazione dei principi della democraticità e della ragionevolezza delle scelte verso un'unica strada: il riconoscimento della libertà sindacale anche nei confronti dei cittadini con le stellette.

Nonostante ciò la Corte Costituzionale nella sentenza n. 449 del 1999 dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 382.

Nelle motivazioni che hanno spinto la Corte ad arrivare a tale decisione vi è stato anche l'intervento in merito del Presidente del Consiglio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo anch'esso a favore dell'infondatezza in ragione del fatto che: *<< il principio della libertà sindacale non si può applicare integralmente al rapporto di lavoro dei militari, perché in questo ambito rilevano altri principi costituzionali, di pari rango >>.*

L'Avvocatura, rifacendosi a quanto enunciato dalla stessa Corte nella sentenza n. 16 del 1973³⁸, ricorda che *<< il dovere militare ha precisa tutela costituzionale >>* e che la L. 382 ha dato attuazione al precetto costituzionale secondo cui l'ordinamento militare "si informa allo spirito democratico della Repubblica". Ecco perché, secondo l'Avvocatura, *<< le facoltà tipiche della libertà sindacale sarebbero inconciliabili con i principi dell'ordinamento militare, giacché il potere di autorganizzazione, ove riconosciuto, darebbe vita ad accordi fra gli associati che non sembrano compatibili con il rapporto gerarchico >>.*

³⁸ Corte Cost. Sentenza n. 16 del 1973 "il dovere di difesa della Patria, specificazione del più generico dovere di fedeltà alla Repubblica e di obbedienza alla Costituzione e alle leggi, contempla in primo luogo il dovere militare, organizzato nelle forze armate, presidio dell'indipendenza e libertà della nazione".

Insomma nonostante l'attività sindacale in discussione si svolga al di fuori di quello che è l'ambito di applicazione del regolamento di disciplina, << *i militari* >> - sempre secondo l'Avvocatura - << *sono tenuti all'osservanza delle norme che concernono il giuramento prestato e il grado* >>.

In una situazione in cui, invece, vi fosse un superiore, che partecipa ad un'associazione presieduta da un subordinato, il risultato finale sarebbe quello di intaccare il prestigio e l'autorevolezza del superiore in grado e creerebbe comunque una confusione di ruoli. La difesa del Governo ricorda infatti, che << *la disciplina militare, intesa quale regola fondamentale per i cittadini alle armi, come fattore di coesione e di efficienza*³⁹, *verrebbe irrimediabilmente incisa dall'accoglimento della questione* >>.

Questo è quanto accadrebbe se si lasciasse spazio all'attività sindacale in un settore in cui per l'Avvocatura andrebbe appunto escluso.

Viste tutte le motivazioni e le ragioni che hanno sollevato le varie parti, la Corte Costituzionale, nonostante lo stesso Consiglio di Stato invochi per i militari << *la piena estensione della libertà sindacale, concepita sia come potere di costituire autonome associazioni professionali - legittimate a farsi portatrici degli interessi collettivi dei militari - sia come facoltà di adesione ad associazioni già esistenti, sia come principio pluralistico di concorrenza fra le associazioni stesse, fermo restando il divieto di sciopero* >>, come prima anticipato, dichiara, non fondata la questione.

Ecco come argomenta la sua decisione: << *L'ordinanza di rimessione fa leva sull'art. 39, letto in sistema con l'art. 52, terzo comma, della Costituzione*⁴⁰. [...] *Significativamente l'art. 52, terzo comma, della Costituzione parla di "ordinamento delle Forze armate", non per indicare una*

³⁹ Art. 2 del D.P.R. 18 luglio 1986, n. 545. La disciplina militare: "La disciplina militare è l'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare in relazione ai compiti istituzionali delle Forze armate ed alle esigenze che ne derivano. Essa è regola fondamentale per i cittadini alle armi in quanto costituisce il principale fattore di coesione ed efficienza. Per il conseguimento e il mantenimento della disciplina sono determinate le posizioni reciproche del superiore e dell'inferiore, le loro funzioni, i loro compiti e le loro responsabilità. Da ciò discendono il principio di gerarchia e quindi il rapporto di subordinazione e il dovere dell'obbedienza. Il militare osserva con senso di responsabilità e consapevole partecipazione tutte le norme attinenti alla disciplina e ai rapporti gerarchici. Nella disciplina tutti sono uguali di fronte al dovere e al pericolo".

⁴⁰ Art. 52 Cost. 3 comma, "L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica".

sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione. Coerentemente, questa Corte ha messo in luce le esigenze funzionali e la peculiarità dell'ordinamento militare (sentenze nn. 113 del 1997, 197 del 1994, 17 del 1991, ordinanza n. 396 del 1996), pur ribadendo più volte che la normativa non è avulsa dal sistema generale delle garanzie costituzionali: nella sentenza n. 278 del 1987, in cui vi è l'eco dei risultati cui è pervenuta la dottrina, la Corte ha infatti osservato che la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare, giacché questo ultimo deve essere ricondotto nell'ambito del generale ordinamento statale "rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini" (in senso analogo, v. altresì la successiva sentenza n. 78 del 1989) >>. In queste sue affermazioni, e nelle sentenze citate, la Corte delinea il sistema militare come un ordinamento vero e proprio, e per quanto "non estraneo" all'ordinamento costituzionale, gli riconosce la capacità e la dignità di tutelare autonomamente i propri valori, in conformità però, al dettato della Carta Costituzionale, come la stessa ha sottolineato nella sentenza n. 24 del 1989: << [...] informarsi allo spirito non vuol dire la ricezione pura e semplice di qualsiasi disposizione della Costituzione, senza alcun riguardo alla natura dell'ordinamento in parola, ed alle finalità cui esso è ispirato >>. Con queste sue argomentazioni, la Corte, elimina anche la possibilità di qualsiasi tentativo di estensione analogica all'ordinamento militare, di sistemi di rappresentanza alternativi, ricavabili da altre esperienze del pubblico impiego. Non solo, ma in questa maniera rinvigorisce l'idea che nella materia delle rivendicazioni sindacali da parte dei militari, la normativa possa parzialmente discostarsi dalle norme costituzionali, poste a difesa dei diritti di libertà.

La Corte riconosce quindi le esigenze democratiche insopprimibili nell'accordare la dovuta tutela dei diritti di libertà al personale ma contrappone la peculiarità dell'istituzione militare e dell'impiego presso di essa. Alle FF.AA. non è negato il diritto di "fare sindacalismo", bensì è preclusa la possibilità di farlo in forma sindacale. Aggiunge infatti che: << *L'ordinamento deve assicurare forme di salvaguardia dei diritti fondamentali spettanti ai singoli militari quali cittadini, ma non necessariamente attraverso il riconoscimento di organizzazioni sindacali* >>.

Con riguardo alla denuncia di disparità di trattamento degli appartenenti alle Forze armate rispetto alla Polizia di Stato, la Corte, seguendo in questo, l'orientamento dell'Avvocatura⁴¹, così risponde:

<< [...] il legislatore ha sì riconosciuto una circoscritta libertà sindacale, ma ciò ha disposto contestualmente alla smilitarizzazione del corpo di polizia, il quale ha, oggi, caratteristiche che lo differenziano nettamente dalle Forze armate. Non può quindi invocarsi la comparazione con la Polizia di Stato per la diversità delle situazioni poste a confronto, sì che pure la censura mossa con riferimento all'art. 3 deve essere disattesa, al pari di quelle riguardanti gli artt. 39 e 52, terzo comma, della Costituzione >>.

Ovviamente osserva la Corte, una << [...] declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8, nella parte denunciata, aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare>>.

E' una considerazione questa che ai più appare fondata; certo è che dovrebbe essere compito del Legislatore nazionale apprestare tutte quelle modifiche all'ordinamento che consentano di trovare il giusto equilibrio tra le esigenze del cittadino militare e i principi sanciti dalla Costituzione. Così infatti in conclusione, afferma anche la Corte: *<< A tal proposito, questa Corte non può non ricordare che il legislatore mostra attenzione verso le istanze avanzate dagli organi di rappresentanza delle Forze armate con riguardo a una più compiuta definizione degli spazi di intervento e di autonomia ad essi riservati; del che costituisce testimonianza l'esame, da parte delle Camere, di alcuni progetti di riforma della legge 382 >>.*

⁴¹ << [...] Né si potrebbe richiamare l'art. 3 della Costituzione con riguardo alla disparità tra Forze armate e Polizia, giacché pure per quest'ultima il legislatore ha previsto una libertà sindacale "controllata", che è seguita alla smilitarizzazione del Corpo, operata dalla legge n. 121 del 1981. In ogni caso >> - così conclude la difesa del Governo - << non si può ipotizzare un'integrale applicazione ai militari dello stesso quantum di libertà sindacale riconosciuto alla Polizia di Stato >>.

3. I "sindacati gialli" delle Forze armate

Con l'istituzione, grazie alla legge 382 del 1978, dei vari livelli di rappresentanza militare, il legislatore ha pensato di aver risolto il problema della tutela dei cittadini che fanno parte delle Forze armate. Così non è stato.

La Rappresentanza militare nasce purtroppo con un cordone ombelicale che fa della stessa un esempio di organo di tutela sostenuto e finanziato dagli stessi poteri destinatari degli interventi dell'organismo in questione. Non si è infatti pensato, all'atto della sua creazione, che una struttura così organizzata avrebbe condizionato l'attività dei Consigli di rappresentanza dei militari. Manca in essa una delle caratteristiche più importanti di tutti gli organi posti a tutela dei diritti dei lavoratori: l'indipendenza. Questa deficienza si ripercuote sulla medesima, compromettendo la democraticità dell'istituzione. Varie sono le situazioni anche pratiche che portano a dire ciò, non ultimo il fatto che le stesse assemblee si svolgono e sono gestite all'interno del contesto militare, con i rappresentanti che svolgono il loro mandato per "servizio", assoggettabile pertanto al regolamento di disciplina militare e ai codici penali militari. È accaduto infatti che alcuni delegati venissero puniti per i loro interventi in Assemblea, arrivando in alcuni casi anche alla denuncia alla magistratura militare per il contenuto delle loro delibere.

Come già visto, l'art. 17 dello Statuto dei lavoratori statuisce che: "È fatto divieto ai datori di lavoro ed alle associazioni di datori di lavoro di costituire o sostenere, con mezzi finanziari o altrimenti, associazioni sindacali di lavoratori". Emanando tale normativa l'intento del Legislatore era chiaro: garantire l'autonomia del mandato rappresentativo di modo che fosse protetta e tutelata l'effettiva azione degli stessi organi attraverso appunto il divieto di qualsiasi forma di finanziamento o conferimento da parte dei datori di lavoro.

Analizzando la struttura della rappresentanza notiamo come la sua dipendenza gerarchica, funzionale e finanziaria dal datore di lavoro ci può portare solo in una direzione, che è quella vietata dalla legge: la costituzione di un sindacato "giallo" o "di comodo".

Ora si potrebbe obiettare che qui non siamo di fronte ad un sindacato vero e proprio ma ad un organo interno dell'apparato militare. Se questo è vero, è altrettanto indiscutibile la tendenza di numerose proposte legislative

di riforma dell'istituto in esame che cercano di avvicinare la stessa al sindacato lasciando però inalterate quelle caratteristiche che tolgono di credibilità ed efficacia alla rappresentanza e le fanno assumere la veste di sindacato giallo.

<< Gravare la rappresentanza dei militari della responsabilità e del compito istituzionale di assumere la valenza di parte sociale o comunque di controparte dei lavoratori, senza che non vengano riconosciute tutte le garanzie che accompagnano la pienezza dell'espletamento del mandato dei delegati, significa senza dubbio, creare un alibi ed una finzione di effettiva tutela e rappresentatività, il cui nocumento si pone come direttamente ed esponenzialmente proporzionale al potere conferito al sindacato di comodo.

Implementare i compiti e le funzioni dell'attuale rappresentanza militare è oltremodo pericoloso qualora, contestualmente, non si impongano adeguate garanzie di autonomia, anche finanziaria, e norme di tutela dei delegati militari. >>⁴²

Un'altra grave mancanza che concorre a definire nella maniera vista la rappresentanza è il fatto che al militare sia impedita una scelta sulla possibilità di aderire o meno agli organismi di rappresentanza. E' stato istituito infatti un unico organismo di rappresentanza, obbligatorio per tutti i militari, in spregio al principio del pluralismo che permea ed è alla base di tutte le moderne società democratiche.

4. La riforma della Rappresentanza Militare

Come già anticipato precedentemente, negli ultimi anni, si è concretizzata l'esigenza da parte del mondo militare, di una riforma dell'intero istituto della Rappresentanza militare.

Nella scorsa legislatura (XIV) recependo questa istanza si è assistito ad un fiorire di proposte legislative che rispecchiavano totalmente quelle che erano le posizioni politiche sull'argomento.

Nel 2001, infatti sono state presentate le seguenti proposte: la n. 932 (On. le Molinari) e la n. 1718 (On. le Ramponi); sempre sullo stesso tema

⁴² www.sergenti.it/pensieri/obiettivi-rm.htm

abbiamo la n. 1822 (On. le Lavagnini), la n. 1958 (On. le Deiana), la n. 2063 (On. le Ascierio) e per ultima nel 2002 la proposta n. 2193 (On. le Minniti).

Riforme, quasi tutte, che hanno origine nel Parlamento, in sede di commissione Difesa della Camera dei deputati.

Infatti bisogna aggiungere a queste, anche quella presentata, nel luglio del 2003, dallo stesso Co.Ce.R., secondo quanto previsto dalla legge sulle procedure di concertazione.

Da un'analisi delle proposte elaborate dai vari esponenti degli schieramenti politici, si possono evincere due posizioni: da una parte coloro che nonostante le spinte al rinnovamento continuano a concepire l'istituto della Rappresentanza come subordinato e dipendente della gerarchia militare; e dall'altra le istanze di chi invece intravede uno spiraglio di autonomia Istituzionale per gli organismi di rappresentanza.

Tra questi ultimi vi è sicuramente il testo n. 1958 (Deiana) dove in chiusura di relazione così si auspicava: *<< Sembrano dunque maturi i tempi per garantire ai militari il diritto di aderire a libere associazioni di carattere sindacale. In tale senso va la nostra proposta di legge, che prevede un doppio sistema di rappresentanza, uno libero costituito da organizzazioni sindacali per il personale militare della difesa, che dovrà garantire sostanzialmente la contrattazione e la difesa degli interessi collettivi dei militari, ed un altro, interno alla struttura gerarchica, costituito da un solo livello di rappresentanza eletto con suffragio generale e diretto, su liste, al quale affidare la tutela del personale rispetto a trasferimenti, organizzazione del lavoro, turni, nonché garantire la protezione degli interessi dei militari impegnati in missioni all'estero >>.*

Tutti quanti i progetti vennero affidati ad un comitato ristretto in seno alla commissione Difesa perché fossero accorpatisi in un testo unico, quale elemento di sintesi e raccolta delle istanze comuni.

Così non fu. Non si riuscì infatti ad elaborare una proposta che andasse incontro alle esigenze del mondo militare tanto che il primo a respingere tale progetto di legge fu proprio il Co.Ce.R. che, come già citato, predispone nel 2003 una sua proposta di riforma.

Il testo unico così rielaborato, infatti, non risolve i problemi fondamentali dell'istituto, le sue carenze a livello di contrattazione centrale e decentrata, né tanto meno è ispirato ai principi di Democrazia, Indipendenza, Autonomia, e

Pluralismo che come abbiamo più volte sottolineato dovrebbero permeare tutto l'ordinamento militare ed in primis gli organismi di rappresentanza.

Per quanto riguarda la "democrazia": << *si continua ad impedire che cariche fondamentali come quello del presidente siano elettive, rimettendo al criterio del più alto in grado. Si continua a sottoporre i delegati degli organi di rappresentanza alle norme disciplinari evidenziando per contro, in modo divergente dalle scelte fatte dal legislatore nel 1978, la punibilità dei delegati per la violazione delle norme disciplinari in corso di assemblea...[...]...E' facile prevedere come dalla libertà di opinione di possa sconfinare nelle violazioni disciplinari.[...] Una soluzione a questi problemi potrebbe essere quella di consentire ai delegati di svolgere la loro attività al di fuori degli ambienti militari in abiti civili e quindi in qualità di normali cittadini, senza che vi siano vincoli disciplinari ad eccezione di quelli stabiliti dagli stessi organi di rappresentanza, e svincolando gli stessi dalla catena di comando quantomeno nell'ambito delle loro attività collegiali ed individuali quando svolte fuori dagli ambiti militari >>.⁴³*

In tema di Indipendenza il testo unico è ancora lontano dall'aver soddisfatto questa esigenza della Rappresentanza. Infatti se il sindacato è un organizzazione, sancita dalla Costituzione e finanziata dai lavoratori anche attraverso delle sottoscrizioni volontarie, così non si può dire della rappresentanza pensata dai sottoscrittori il testo unico. Così accade che la stessa nella visione "riformista" continui ad essere finanziata dall'amministrazione militare.

<< *Nel testo unificato si sottolinea che la riforma dovrà avvenire a costo zero. Ciò equivale a dire che non cambierà nulla, continueranno a mancar i supporti logistici (uffici, computers personale), tecnici e professionali (consulenti anche esterni in materie giuridiche). Gli incontri dei delegati saranno sempre condizionati dalle risorse economiche disponibili, il tutto a discapito della partecipazione e quindi della democrazia.*

Una possibile soluzione sarebbe quella di consentire ai militari di autofinanziarsi con dei contributi individuali e volontari che dovranno esser

⁴³ E. Trevisiol, I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale ed internazionale, 2006

gestiti dagli organismi eletti e costituiti dal personale militare designato come delegato >>⁴⁴.

Significativo in termini di contraddittorietà è ciò che avviene in virtù della legge n. 152 del 2001⁴⁵, dove dall'art. 13 si evince che anche il personale militare dell'Amministrazione Difesa (A. D.), iscritto d'ufficio all'INPDAP, concorre al sostentamento delle organizzazioni OO.SS., delle quali non può beneficiare finché permane in servizio attivo, ma alle quali è costretto a ricorrere per tutte le incombenze legate alle dichiarazioni dei redditi, presso i CAAF (Centri di assistenza fiscale), oppure, quando all'atto del congedo necessita di tutela per il riconoscimento dei suoi diritti pensionistici. Salvo scoprire dopo, però, che non avendo, detti patronati, promozioni loro all'interno delle FF.AA., la loro limitata conoscenza dei meccanismi e delle normative interne impedisce un compiuto esercizio di tutela del loro assistito ex-militare.

Per quanto riguarda la proposta elaborata dal Co.Ce.R., essa era stata fatta con l'intento di suggerire e far presente in commissione Difesa, le reali esigenze di chi operava con lo strumento, ormai secondo i più, superato e anacronistico, della Rappresentanza.

È nel luglio del 2003 che il Co.Ce.R. emana una delibera che contiene le linee guida per una corretta riforma dell'istituto, partendo dal riconoscimento della personalità giuridica della RM. Ma non solo, veniva chiesta la libertà di riunione in assemblea anche durante l'orario di servizio (compatibilmente con le esigenze lavorative), l'ampliamento delle materie di competenza degli organismi di rappresentanza, un ruolo negoziale in sede di contrattazione e la libertà del delegato di esprimere il proprio pensiero in tutte le sedi. Un altro aspetto di notevole importanza su cui il Co.Ce.R. ha puntato l'indice è la tutela individuale del militare.

Infatti attualmente la legge non consente agli organismi di rappresentanza di occuparsi della tutela del singolo, potendo esercitare solamente una tutela di carattere generale.

Purtroppo anche tale proposta, nonostante cerchi di avvicinare la Rappresentanza ad un'organizzazione sindacale, ha un limite di fondo: non

⁴⁴ E. Trevisiol, cit.

⁴⁵ Legge 30 marzo 2001, n. 152 "Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale", art. 13.

viene richiesto un vero e proprio sindacato ma una Rappresentanza con più poteri. Tutto ciò anche se nelle indicazioni vi era la richiesta di una separazione degli Stati Maggiori⁴⁶ dal tavolo di trattativa in sede di concertazione, in quanto rimanevano comunque due parti (i rappresentanti del personale e il Governo) di cui una (il Governo o i suoi rappresentanti) era ed è il datore di lavoro dell'altra.

Ma la situazione invece di chiarirsi si è fatta ancora più confusa con l'intervento del Governo, il quale, nel 2004, ha presentato, 56 emendamenti su 22 articoli del testo unico, sulla riforma in discussione, smorzando sempre più le speranze riformiste.

⁴⁶ Questo perché in sede di concertazione ufficialmente è lo SMD a doversi preoccupare della tutela del personale (per il tramite dei suggerimenti, non vincolanti, della RM) Lo SMD è al contempo organo di staff del ministro e quindi del governo. In tal modo si concretizza un paradossale conflitto di interessi, in quanto SMD deve contemporaneamente garantire la tutela del personale ed essere ordinativamente e gerarchicamente subordinato al governo (datore di lavoro).

Artt. 3, 4 Legge 18 febbraio 1997, n. 25 "Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa" : 1. Il Capo di stato maggiore della difesa dipende direttamente dal Ministro della difesa.

2. I Capi di stato maggiore di Forza armata e, per le attribuzioni tecnico-operative, il Segretario generale della difesa dipendono dal Capo di stato maggiore della difesa.

3. Il Capo di stato maggiore della difesa, in base alle direttive impartite dal Ministro della difesa:

a) e' responsabile della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze armate nel loro complesso; predispone, sentiti i Capi di stato maggiore di Forza armata, la pianificazione generale finanziaria e quella operativa interforze e definisce i conseguenti programmi tecnico-finanziari;

b) assicura i rapporti con le corrispondenti autorità militari degli altri Stati.

4. Il Capo di stato maggiore della difesa, in caso di assenza o impedimento, e' sostituito dal più anziano in carica tra i Capi di stato maggiore di Forza armata.

Art. 4.

1. I Capi di stato maggiore di Forza armata:

a) propongono al Capo di stato maggiore della difesa il programma relativo alle rispettive Forze armate ai fini della predisposizione della pianificazione generale interforze, ai sensi dell'articolo 3, comma 3;

b) sono responsabili dell'organizzazione e dell'approntamento delle rispettive Forze armate, avvalendosi anche delle competenti direzioni generali;

c) esercitano la funzione di comando delle rispettive Forze armate.

E' invece di recente presentazione, un ultimo disegno di legge d'iniziativa del senatore Malarba, del 28 aprile 2006, che peraltro riprende pari passo la precedente proposta di legge dell'On. le Deiana, presentata alla Camera nel 2001.

5. I sistemi di tutela dei Corpi militari negli altri paesi europei

Già a partire dal secondo dopoguerra, in molti paesi europei si diffuse una tendenza verso la sindacalizzazione del personale militare, riconducibile al venir meno della funzione garantistica dei regimi totalitari e monarchici, alla smilitarizzazione delle società nazionali e allo sviluppo della democrazia nell'Europa Occidentale.

Attualmente In Europa il diritto di associazione professionale dei militari è riconosciuto in Olanda, Svezia, Norvegia, Finlandia, Belgio, Danimarca, Germania, Austria, Svizzera, Lussemburgo, Federazione Russa, Ungheria, Bulgaria, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Irlanda, Slovenia, Lettonia, Macedonia, Portogallo. In Spagna, pur non essendo stato ancora riconosciuto il diritto di associazione, c'è stata una pronuncia favorevole della Corte costituzionale in merito alla fine del 2001. In Francia, Gran Bretagna ed Ucraina è stato avviato un dibattito a riguardo. In Italia, in Grecia e in Turchia invece, per i militari il diritto di associazione è negato in maniera netta.

In particolare il quadro europeo è caratterizzato dalla situazione di paesi che riconoscono il diritto di associazione (vedi Norvegia, Belgio, Olanda e Germania), e da quella di Austria e Svezia che si spingono fino al riconoscimento del diritto di sciopero per i militari. Pertanto, la situazione varia da Stato a Stato, da un'ampia forma di cogestione (Danimarca), all'obbligo di consultare le rappresentanze professionali prima di emanare regolamenti che riguardano lo status giuridico dei militari (Belgio, Germania, Olanda), fino alla punibilità del militare che vuole organizzarsi sindacalmente (Francia, Italia).

È importante, però sottolineare, più che l'aspetto specifico dei limiti cui sono sottoposti gli organismi di rappresentanza nei vari paesi, il fatto che in quasi tutti gli Stati non si è mai pensato che il diritto di associazione potesse entrare in conflitto con la tutela delle istituzioni democratiche, dell'ordine pubblico e soprattutto dell'ordinamento disciplinare-gerarchico militare.

6. Vantaggi e svantaggi della sindacalizzazione

Negli ultimi anni, in seno alla stessa Rappresentanza militare è nato un dibattito tra due opposti filoni di pensiero: da una parte coloro che sostengono una riforma organica dell'attuale istituto della Rappresentanza senza però che venga trasformato in un vero e proprio sindacato, dall'altra chi invece sostiene la necessità che anche il militare venga tutelato attraverso una vera organizzazione sindacale.

I dubbi di molti delegati nei confronti della sindacalizzazione riguardano soprattutto il fatto che in questa maniera si possa dare il via alla proliferazione di sigle sindacali (sulla scorta di quanto già accaduto nella Polizia), andando così persa quell'unità di intenti e di programmi che invece si avrebbe, se fosse rinforzato adeguatamente l'istituto già esistente della Rappresentanza.

Una delle critiche che viene mossa, da parte di chi è a favore del sindacato, è che l'attuale strumento rappresentativo consente la massima discrezionalità degli Stati Maggiori e della gerarchia, nella maggior parte delle decisioni, riguardanti la tutela del personale.

Come già visto nell'analisi condotta nelle pagine precedenti, vi è nell'istituto in esame, la mancanza di quella democraticità ed indipendenza che garantirebbe una reale e puntuale tutela dei lavoratori-militari. L'indipendenza aiuterebbe non poco i delegati a svolgere il loro mandato liberi da vincoli e pressioni che da questa situazione gli derivano.

Neanche la politica ha saputo farsi portatrice di queste esigenze, vuoi per la poca conoscenza della materia vuoi per l'apprensione e l'incertezza che una scelta decisa verso il sindacato porterebbe.

Ecco perché non sono pochi i cittadini-militari che hanno deciso di creare delle associazioni⁴⁷ che sopperiscono al vuoto di tutela individuale e collettiva che la Rappresentanza militare non è riuscita a colmare.

⁴⁷ Si tratta di associazioni formate anche da civili, in quanto diversamente (associazioni formate solo da militari) sarebbe necessaria per la loro costituzione l'autorizzazione del Ministro della Difesa.

Le associazioni sono infatti oggi una realtà nel mondo militare. Esse provvedono a soddisfare la richiesta di servizi e soprattutto di informazione da parte del personale militare, in servizio e non.

Significativamente, cresce però la richiesta di soluzioni che risolvano alla fonte il problema della tutela legale del militare nell'ambito del rapporto di lavoro, senza intraprendere la strada del contenzioso giurisdizionale, giudicata, sia per l'amministrazione che per gli interessati, poco conveniente sotto il profilo economico e dell'opportunità.

Tutto ciò implicherebbe un interessamento delle istituzioni attraverso quelli che sono i rappresentanti delle stesse e quindi del popolo: i politici.

Se è vero, come argomenta il Consiglio di Stato, che una Rappresentanza così strutturata, sacrifica i principi di libertà sindacale e del pluralismo sindacale, non si può accettare che ciò avvenga senza che le Istituzioni non intervengano a raccogliere le istanze di una parte di popolo con le stellette.

Ma come anticipato, è possibile che dietro questa mancanza, vi sia il timore da parte delle Istituzioni politiche, che un sindacato all'interno delle FF.AA. introduca surrettiziamente la politica nell'ordinamento militare (*c.d. politicizzazione del sindacato*). Così infatti si pronunciava il Consiglio di Stato in merito al connubio tra sindacati e politica: << L'iscrizione ad un Sindacato – sia pure definito libero e apolitico – implica sempre una scelta politica, posto che l'azione sindacale risulta, oggi, strettamente politicizzata e si può anzi considerare uno dei mezzi più energici, più penetranti e più efficienti con cui i partiti fanno sentire la propria influenza sulle strutture economiche e sociali del paese >>⁴⁸. Questa stessa convinzione potrebbe aver portato la Corte Costituzionale nella citata sentenza 449 del 1999 a tutelare le esigenze di << coesione e neutralità dell'ordinamento militare >> e per questo a non emanare una pronuncia di incostituzionalità dell'art. 8 della Legge 382.

Seppure non appare del tutto infondata, la convinzione, che dietro tale inerzia, che prescinde dall'orientamento politico delle maggioranze che di volta in volta si alternano al Governo del Paese, si celi la vera ragione che si pone ad ostacolo del riconoscimento delle libertà sindacali per i militari. Ossia il timore di un incremento degli oneri per il bilancio dello Stato, allorquando, in occasione delle concertazioni per i rinnovi contrattuali, i rappresentanti del Ministero della Funzione Pubblica, delegati dal Governo, trovino di fronte a loro

⁴⁸ Consiglio di Stato, sentenza n. 5 del 1966.

un interlocutore realmente autonomo ed indipendente, quindi, in grado di richiedere condizioni più favorevoli per il loro iscritti.

Da ciò scaturisce un quadro globale in cui l'unico che va a perderci è il personale militare, sprovvisto di un'adeguata tutela dei suoi diritti come cittadino.

BIBLIOGRAFIA

- S. Arcella** , Enciclopedia dei diritti del soldato, 1981, Milano, Teti, 112
- Barile**, Associazione (diritto di), in Enciclopedia del diritto, III, Milano, 1958, 184
- A. Bernardi**, La riforma della polizia: smilitarizzazione e sindacato, Einaudi, Torino 1979, 51
- Caforio, Nuciari**, La rappresentanza militare in Italia, 1990, Roma, CEMISS, 56
- Carinci, De Luca, Tamajo, Tosi, Treu**, Diritto del lavoro, I, Diritto Sindacale, 4 ed., Torino, 2002, 63, 67, 118
- M. D'Antona**, Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi, in AA. VV., Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni, tomo I, Cacucci, Bari, 305, 1999
- A. De Marchi., G. Rochat**, (1978), La battaglia per la democratizzazione delle Forze Armate italiane in Battistelli F., Bevere A., Canestrini S., Canosa R., De Marchi A., Galasso A., Rochat G., 25, 39
- G. Ghezzi, Romagnoli U.**, Diritto Sindacale, Bologna, 1982, 77.
- Giugni**, Diritto sindacale, 2004, 35
- Grezzi**, La responsabilità delle associazioni sindacali, Milano, 1963, 223.
- Germano**, commento art. 17. Sindacati di comodo, in Giugni G. Lo Statuto dei lavoratori, commentario, Giuffrè, 1979, 240

Mancini G. F., art. 17. Sindacati di comodo, in Statuto dei diritti dei lavoratori, a cura di U. Romagnoli, L. Montuschi, G. Ghezzi, G. F. Mancini, in Commentario del codice civile a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1972, 212

Movimento democratico di solidarietà con le Forze armate, 1975, Dossier Forze armate- Il libro dei sottufficiali democratici, Roma, Napoleone

Pera, Libertà sindacale (diritto vigente), in Enciclopedia del diritto, XXIV, Milano, 1974, 512, 523

Pizzorusso, Ancora sulla legge di devoluzione del patrimonio dei sindacati fascisti, in Lavoro e previdenza oggi, 1978, 1342

E. Trevisiol, I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale ed internazionale, 2006 Sideweb - www.forzearmate.org -

A. Vallebona, Breviario di diritto del lavoro, 2003, Torino, Giappichelli editore, 90.

GIURISPRUDENZA

Corte Cost., 13 dicembre 1999 n. 449, in Gazzetta Ufficiale, prima serie speciale Corte Cost. n. 51 del 22 dicembre 1999.

Consiglio di Stato, sez. IV – 837 (ord.), 2 giugno 1998, in Gazzetta Ufficiale n. 46, prima serie speciale, 1998.

Pret. Firenze, 2 novembre 1971, Lo statuto dei lavoratori. Rassegna semestrale di giurisprudenza, a cura di D. Napoletano, Napoli, 1972, 122; Pret. Milano, 28 febbraio 1975, ivi, 1976, 48.

Trib. Milano, 1978, in Notiziario di giurisprudenza del lavoro, 1979, 226; Pret. Monza, 10 dicembre 1976, ivi, 1977, 122; Pret. Milano, 28 febbraio 1975, ivi, 1976,48.

T. A. R. Lazio, sez. 1/bis sent. N. 1217 del 29 luglio 1994, n. 1217, in I Tribunali Amministrativi Regionali, 1994, I, 2972.

LEGISLAZIONE - ATTI PARLAMENTARI DOCUMENTI INFORMATICI

Camera dei Deputati, XIV legislatura, Proposta di Legge n. 932, d’iniziativa del deputato Molinari, *Nuove norme sulla rappresentanza militare*, comunicato alla Presidenza il 20 giugno 2001

Camera dei Deputati, XIV legislatura, Proposta di Legge n. 1718, d’iniziativa dei deputati Ramponi e altri, *Nuove norme sulla rappresentanza militare*, comunicato alla Presidenza il 18 ottobre 2001

Camera dei Deputati, XIV legislatura, Proposta di Legge n. 1822, d'iniziativa dei deputati Lavagnini e altri, *Nuove disposizioni in materia di rappresentanza militare*, comunicato alla Presidenza il 23 ottobre 2001

Camera dei Deputati, XIV legislatura, Proposta di Legge n. 1958, d'iniziativa dei deputati Deiana e altri, *Riforma della rappresentanza militare e norme sul diritto di associazione del personale delle Forze armate*, comunicato alla Presidenza il 14 novembre 2001

Camera dei Deputati, XIV legislatura, Proposta di Legge n. 2063, d'iniziativa dei deputati Ascierio e altri, *Nuove norme in materia di rappresentanza militare*, comunicato alla Presidenza il 5 dicembre 2001

Camera dei Deputati, XIV legislatura, Proposta di Legge n. 2193, d'iniziativa dei deputati Minniti e altri, *Nuove norme in materia di rappresentanza militare*, comunicato alla Presidenza il 21 gennaio 2002

Senato della Repubblica, XV legislatura, Disegno di Legge n. 74, d'iniziativa del senatore Malabarba, *Riforma della rappresentanza militare e norme sul diritto di associazione del personale delle Forze armate e delega al Governo in materia di contrattazione collettiva del personale delle Forze armate*, comunicato alla Presidenza il 28 Aprile 2006

www.sergenti.it/pensieri/obiettivi-rm.htm

www.giuristidemocratici.it