

# LE ASSOCIAZIONI MILITARI A CARATTERE SINDACALE: CRONACA DI UN DISINNESCO - di Cleto Iafrate

*Nota a margine di Consiglio di Stato, Sezione Seconda, parere n. 2756/2018<sup>1</sup>*

## 1. Premessa

La Corte costituzionale con sentenza n. 120/2018 ha dichiarato illegittimo l'art. 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, nella parte in cui prevede che "i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali", invece di prevedere che "i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge". La Corte ha ritenuto che la disposizione fosse incompatibile con parametri di fonte internazionale, quali l'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'art. 5 della Carta Sociale Europea (quali parti di un "sistema di tutela uniforme"), nonché con le sentenze CEDU sui casi Matelly e AdefDroMil; norme vincolanti ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

In attesa di un intervento legislativo in materia di associazioni militari a carattere sindacale, il Ministero della Difesa ha emanato una circolare allo scopo di integrare le disposizioni interne in materia di associazionismo tra militari, indicando specifiche condizioni per consentire l'avvio delle procedure di costituzione dei sodalizi professionali a carattere sindacale.

Successivamente all'entrata in vigore della circolare, però, il Ministero della Difesa ha chiesto un parere al Consiglio di Stato in merito alle implicazioni interpretative.

Preliminarmente si segnala che il parere è stato espresso non già dalla **'Sezione Consultiva per gli atti normativi'** del Consiglio di Stato, bensì dalla Seconda Sezione dello stesso Consiglio di Stato; ovvero, quella che decide i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica proposti contro il Ministero della Difesa.

In altre parole, qualora in futuro un militare fosse sanzionato disciplinarmente per fatti avvenuti nell'ambito dell'attività sindacale, e che quindi fosse necessario verificare l'eventuale violazione di tale circolare, gli stessi Giudici che hanno espresso il parere in questione dovrebbero giudicare l'eventuale violazione del predetto atto amministrativo con funzione normativa, ma non vincolante per la stessa Amministrazione che l'ha emanata.

A differenza delle Leggi e degli atti aventi forza di legge, infatti, le circolari non sono di per sé vincolanti, tanto è vero che la loro violazione in ambito amministrativo non rileva quale "violazione di legge", ma quale sintomo di "eccesso di potere".

---

<sup>1</sup> <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=3SF2B5W7FM5QW7UQIT6W25SCKM&q>

Tale circostanza può rilevare in materia di terzietà e imparzialità del Giudice, che ha espresso al di fuori della sede “processuale” un proprio orientamento su tematiche che potrebbe poi dover riaffrontare in sede contenziosa, che in quella sede rappresenta comunque un “pre-giudizio”<sup>2</sup>.

**Ciò posto, pur volendo non considerare tale questione un motivo di obbligatoria astensione del Giudice ex art. 51 c.1 n. 4 cpc, richiamato dall'art. 17 cpa, in caso di futuri (o attuali) contenziosi in materia, si ritiene che sarebbe stato maggiormente conveniente che un parere su tali questioni fosse stato espresso dalla “Sezione Consultiva per gli atti normativi” dello stesso Consiglio di Stato, che è formata da Giudici diversi rispetto a quelli presenti nella Seconda Sezione.**

Fatta questa necessaria premessa, vediamo ora alcuni nodi irrisolti della neonata libertà sindacale riconosciuta ai cittadini con le stellette.

## **2. La riconosciuta “azione dialettica” e la “negata concertazione”.**

Appare a prima vista contraddittorio riconoscere l'azione dialettica e negare la concertazione: *“il non riconoscimento alle associazioni sindacali, al momento, di un ruolo attivo nelle procedure di concertazione per il rinnovo dei contenuti del rapporto d'impiego del personale militare, nella considerazione che il sistema attuale non prevede un “accordo” tra parti contrapposte ma la “concertazione” di un provvedimento tra più componenti della stessa amministrazione (art. 2 d. lgs. 195/1995) e, inoltre, che la Corte richiama le norme sulla rappresentanza militare con specifico riferimento ai limiti di operatività, senza prevedere dunque l'applicazione alle costituite associazioni dell'intera disciplina ad essi dedicata, nelle more di un intervento legislativo in materia<sup>3</sup>”.*

Infatti, non vi può essere attività “dialettica<sup>4</sup>” con chi non viene considerato come interlocutore paritario, poiché non può con-certare<sup>5</sup>.

A meno che non si voglia intendere l'attività sindacale come qualcosa di oppositivo “a prescindere” ed incapace di contribuire al miglioramento del benessere organizzativo e della tutela dei singoli lavoratori.

## **3. La separazione tra Rappresentanti Militari e Dirigenti Sindacali.**

---

2 Pregiudizio, in <http://www.treccani.it/vocabolario/pregiudizio/>: “Nel diritto romano, azione giuridica precedente al giudizio, e tale da influire talvolta sulle decisioni del giudice competente”.

3 Parere in disamina, par. 3.

4 Dialettica, in <http://www.treccani.it/vocabolario/dialettica/>: “Nel pensiero moderno, e anche nel linguaggio comune (in diretta connessione con le accezioni che il termine ha avuto nel pensiero filosofico), il processo risultante dalla lotta o dal contrasto di due forze: [...] o, più spesso, gioco di forze contrastanti che collidono e si ricompongono incessantemente. [...] **Il termine è inoltre usato (per es. nel linguaggio della critica) per indicare quell'argomentazione che giustappone idee opposte o contraddittorie e generalmente tende a far giungere tale conflitto a un qualche esito, che si presume necessario e inevitabile**”.

5 Concertare, in <http://www.treccani.it/vocabolario/concertare/>: “Stabilire, preparare un'azione, un'impresa o altro, di comune accordo fra più persone e per lo più in segreto [...] accordarsi insieme per fare qualche cosa”.

Altra questione che giuridicamente non convince ma che è strettamente connessa alla precedente, è “*la preclusione ai delegati della rappresentanza militare, di ogni livello, di ricoprire contestualmente incarichi direttivi nelle associazioni professionali a carattere sindacale: una simile evenienza, infatti, potrebbe indurre confusione di ruoli, determinando criticità nell’ordinaria interlocuzione degli organismi di rappresentanza con le autorità gerarchiche cui sono affiancati*”<sup>6</sup>.

E' doveroso ricordare che anche in nome della “confusione di ruoli” la libertà sindacale ai militari è stata negata per quasi venti anni: “*Le facoltà tipiche della libertà sindacale sarebbero, ad avviso dell’Avvocatura, 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. Né varrebbe osservare che l’attività sindacale si svolgerebbe al di fuori delle condizioni in cui, ai sensi dell’art. 5 della legge n. 382, è applicabile il regolamento di disciplina: i militari, ricorda l’Avvocatura, sono comunque tenuti all’osservanza delle norme che concernono il giuramento prestato e il grado. **Verrebbe così intaccato il prestigio della figura del superiore che partecipi a un’associazione presieduta da un subordinato; nel corso delle attività sindacali i rapporti gerarchici si invertirebbero; e anche se qui rilevano competenze diverse da quelle attinenti al servizio, si determinerebbe comunque una confusione di ruoli***”<sup>7</sup>.

Ricapitolando, ora in buona sostanza ci sono i Sindacati, ma la più pregnante funzione sindacale -la concertazione- è rimasta attribuita alla Rappresentanza Militare, che gli stessi Giudici definiscono quale complesso di organi aventi “natura non sindacale [...] costituiti anzi in **funzione integrativa** delle determinazioni dell’Amministrazione sulle questioni d’interesse del personale”<sup>8</sup>.

In tal modo l’Amministrazione, che è anche facente funzione di datore di lavoro, **di fatto dialogherà con se stessa**, anche alla luce del fatto che, come riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato, “*vanno disciplinate in positivo le modalità di azione dialettica che salvaguardi gli scopi e la ragion d’essere delle associazioni sindacali, almeno nella forma minima delle consultazioni sulle questioni d’interesse; e ciò anche nelle more dell’intervento legislativo*”<sup>9</sup>.

A questo punto della trattazione, per meglio far comprendere la profondità e la delicatezza degli interessi in gioco, bisogna introdurre due concetti propri del diritto del lavoro: *sindacato giallo* e *sindacato blu*.

Per sindacato giallo si intende “*la denominazione con cui si indicano i sindacati creati, o comunque controllati, dagli imprenditori [...] **Il termine viene oggi utilizzato in ambito giornalistico per indicare un’organizzazione sindacale che si ritiene di fatto asservita al datore di lavoro, o ad altri soggetti i cui interessi sono contrapposti a quelli dei lavoratori. Un “sindacato giallo” viene ritenuto***

---

6 Parere in disamina, par. 3.

7 Corte Costituzionale, sentenza n. 449/1999, Ritenuto in fatto 4, disponibile in <http://www.giurcost.org/decisioni/1999/0449s-99.html>

8 Parere in disamina, par. 4.

9 Parere cit., par. 4.

*differente dalle legittime associazioni sindacali, le quali devono essere organizzate in base a regolare statuto secondo criteri democratici e trasparenti, hanno titolo a sottoscrivere i contratti nazionali e prevedono il versamento di una quota di iscrizione<sup>10</sup>”.*

Tale definizione, da quando si è iniziato a parlare di appartenenti alle Forze Armate come “lavoratori militari” è stata data anche alla Rappresentanza Militare<sup>11</sup>.

Per sindacato blu invece, si fa riferimento ad una delle organizzazioni sindacali più antiche, quella delle “tute blu” dei metalmeccanici, nota con l'acronimo di FIOM<sup>12</sup> (Federazione Impiegati Operai Metallurgici), e famosa per essere fra le sigle più “intransigenti” del Comparto di riferimento<sup>13</sup>.

Tali definizioni verranno riprese nelle conclusioni.

#### **4. Le perplessità segnalate da Palazzo Spada.**

Per completezza, vi è da dire che nell'attuale normazione in materia sindacale, la stessa Seconda Sezione ha ravvisato delle perplessità puntualmente indicate nel paragrafo 5 del parere in annotazione, a cui si rimanda per una compiuta cognizione<sup>14</sup>.

---

10 [https://it.wikipedia.org/wiki/Sindacato\\_giallo](https://it.wikipedia.org/wiki/Sindacato_giallo)

11 C. Cataldi, Rappresentanza Militare o Sindacato Giallo? In <https://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2013/09/Sindacato-giallo-o-rappresentanza-militare.pdf>: “Purtroppo queste sono le premesse di carattere generale che inducono a ritenere che, nel caso di specie, la Rappresentanza Militare presenta tutti gli elementi tipici, nel caso voglia essere avvicinata, anche solo simbolicamente, ad un sindacato, di quel fenomeno anti-sindacale classificato dal 1970 ad oggi come “sindacato giallo”. [...] Ma i problemi più evidenti che possono assimilare la Rappresentanza Militare più a un “sindacato giallo”, che a un sindacato, secondo i canoni costituzionali ad oggi vigenti, promanano dalla presenza di elementi di subordinazione della medesima gerarchicamente ai sistemi propri dell'amministrazione militare, difatti basta citare il contenuto dell'art. 884 del Turom che recita: *‘Il delegato più elevato in grado o più anziano di ciascun organo di rappresentanza assume l'incarico di presidente’*, in dispregio dei principi di democratizzazione di cui all'art. 52 della Costituzione e del principio di autonomia di ogni rappresentanza di tipo sindacale”.

12 [https://it.wikipedia.org/wiki/Federazione\\_Impiegati\\_Operai\\_Metallurgici](https://it.wikipedia.org/wiki/Federazione_Impiegati_Operai_Metallurgici): “La **Federazione Impiegati Operai Metallurgici (FIOM)** è il sindacato dei lavoratori operanti nelle imprese metalmeccaniche che fa capo alla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL). È il più antico sindacato industriale italiano. [...] Firmò nel 1919 il primo accordo nazionale con i rappresentanti degli industriali, che prevedeva, tra l'altro, la riduzione dell'orario di lavoro a 48 ore settimanali (8 ore al giorno per *sei* giorni alla settimana)”.

13 [https://it.wikipedia.org/wiki/Federazione\\_Impiegati\\_Operai\\_Metallurgici](https://it.wikipedia.org/wiki/Federazione_Impiegati_Operai_Metallurgici): “Nel 2012 la FIOM presenta ricorso ai giudici di Torino, Modena e Vercelli poiché esclusa dalle Rsa per non aver firmato il contratto specifico della Fiat che richiama l'articolo 19 della legge 300 del 1970. La FIOM denuncia l'incostituzionalità dell'art. 19 dello statuto dei lavoratori per violazione degli artt. 2, 3 e 39 (principio della libertà sindacale) della Costituzione. I giudici sollevano il caso dinanzi alla Corte Costituzionale, la Corte il 3 luglio 2013 "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda"[...]; quindi consentendo la rappresentanza sindacale ai soli firmatari del contratto aziendale, l'art. 19 legge 300/70 contrasta con i valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale[...]. Dopo tale decisione, la Fiat ha dichiarato che accetterà la nomina dei rappresentanti sindacali aziendali della FIOM”.

14 Per quel che rileva in questa sede, si ritiene opportuno menzionare i “contesti” in cui sono emerse le suddette perplessità: a) iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo a grado e tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza; b) estraneità, anche solo in termini di partecipazione e sostegno, alle competizioni politiche e amministrative comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura; c) elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e la rieleggibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo.

Per quel che riguarda il presente contributo, al fine di dimostrare il “*depotenziamento dall'interno*” posto in essere, si richiama la questione “*dell'elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e la rieleggibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo*<sup>15</sup>”.

In tale alinea, i Giudici riferiscono di “*una possibile preoccupazione sulla formazione di un ceto sindacale sostanzialmente permanente, tale anche da sottrarre gli interessati al proprio servizio nella forma più compiuta e per periodi molto prolungati; sarebbe, in effetti, una preoccupazione fondata, ma ad essa si dovrebbe corrispondere con la legge, perché un tale limite imposto in via amministrativa potrebbe non essere compatibile con i principi dell'ordinamento [...]*”.

Tale assunto non convince neanche lo scrivente per il seguente motivo:

- se oltre alla concertazione viene negata anche l'esperienza, che tendenzialmente porta con sé una costante progressione di sapere specialistico, non si comprende in che cosa si concreti la suddetta attività dialettica. In altre parole, si rischia di avere dei “sindacalisti” non solo privi di adeguate prerogative, ma anche privi di esperienza e preparazione.

## **5. Conclusioni.**

Dall'analisi del nascente fenomeno sindacale emerge che le funzioni sindacali sono state lasciate ad un “sindacato giallo”, la Rappresentanza Militare, mentre i nascenti sindacati sono considerati “sindacati blu” senza neanche aver posto in essere per ragioni temporali alcuna concreta iniziativa, essendo così gravati da una sorta di “presunzione di antagonismo”.

In tal modo, l'Amministrazione Militare continuerà a dialogare con se stessa, i lavoratori con le stellette non beneficeranno di alcun aumento di tutela. Così, l'immagine e l'azione di comando delle Autorità di Vertice non verranno intaccate<sup>16</sup>.

## **Cleto Iafrate**

*Per leggere gli altri contributi dello stesso autore, clicca [QUI](#).*

---

15 Parere cit., par. 5.

16 C. Iafrate, *Il ricorso gerarchico contro le sanzioni militari alla luce dell'ordinamento canonico, La giurisdizione “condizionata” (dall'immagine) dei “sacrali” e dei consacrati*, disponibile in <https://www.studiocataldi.it/articoli/32254-il-ricorso-contro-le-sanzioni-militari-alla-luce-dell-ordinamento-canonico.asp>. Si può affermare che in ambito militare, le limitazioni alla libertà sindacale, analogamente alle limitazioni al diritto alla difesa, “siano funzionali alla tutela dell'immagine e del prestigio dei corpi militari e, in particolare, alla salvaguardia dell'azione di comando dei capi militari. Parrebbe, a questo punto, che l'ordinamento militare e quello canonico abbiano una radice comune, una fede, e una comune preoccupazione: la tutela dell'immagine”.

## **Associazioni militari a carattere sindacale: cronaca di un disinnesco. Parte seconda.**

Ulteriori riflessioni in attesa dell'intervento legislativo dopo la sentenza della Corte Costituzionale e il parere del Consiglio di Stato. - **di Cleto Iafrate**

### **1. Introduzione**

Nel precedente contributo, in occasione dell'analisi del parere reso in merito alla circolare emanata dal Ministero della Difesa a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018, era emersa una certa contiguità tra la Seconda Sezione del Consiglio di Stato ed il Ministero della Difesa.

In particolare, era stato segnalato che la predetta Sezione di Palazzo Spada “ha espresso al di fuori della sede ‘processuale’ un proprio orientamento su tematiche che potrebbe poi dover riaffrontare in sede contenziosa [...] *sarebbe stato maggiormente conveniente che un parere su tali questioni fosse stato espresso dalla ‘Sezione Consultiva per gli atti normativi’ dello stesso Consiglio di Stato, che è formata da Giudici diversi rispetto a quelli presenti nella Seconda Sezione<sup>1</sup>”.*

Scopo del presente scritto, invece, sarà quello di illustrare alcune questioni non trattate né dalla Corte Costituzionale, né dal Ministero della Difesa, né dal Consiglio di Stato, ma con cui il Legislatore dovrà confrontarsi.

### **2. Le ragioni alla base della mancata registrazione dei sindacati nell'esperienza sindacale italiana.**

Sappiamo che l'art. 39 della Costituzione sancisce che “*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. E' 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 ai loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce*”.

Sappiamo inoltre che il primo comma dell'articolo, avendo natura precettiva, è immediatamente applicabile; gli altri, invece, avendo un contenuto programmatico, necessiterebbero di norme legislative di attuazione che a tutt'oggi non sono state emanate.

---

<sup>1</sup> C. Iafrate, *Associazioni militari a carattere sindacale: cronaca di un disinnesco*, in [studiocataldi.it](http://studiocataldi.it). Cfr. con C. Iafrate, [Pur di non dare ragione al carabiniere, la Seconda Sezione del Consiglio di Stato sconfessa la Quarta](http://www.gnet.it), in [www.gnet.it](http://www.gnet.it).

L'esperienza sindacale del dopoguerra, infatti, è stata caratterizzata dalla mancata registrazione delle Organizzazioni Sindacali.

Quali sono le ragioni?

*In primis*, perché *“ha senza dubbio giocato il timore delle organizzazioni sindacali, appena uscite dall'esperienza corporativa, di essere soggette a controlli penetranti da parte dei pubblici poteri in ordine alla propria organizzazione interna ed alla propria attività anche di carattere conflittuale<sup>2</sup>”*.

Le altre ragioni, sono perlopiù legate *“all'efficacia della contrattazione collettiva”*, che avrebbe sostanzialmente agevolato i sindacati *“maggiormente rappresentativi<sup>3</sup>”*.

In altre parole, gli stessi sindacati hanno visto con diffidenza la eventuale registrazione, temendo che essa avrebbe creato le condizioni per possibili interferenze del potere politico, attraverso l'imposizione di controlli e limiti alla loro libertà; il tutto a svantaggio degli interessi dei lavoratori da salvaguardare.

Una tale diffidenza è certamente un retaggio dell'esperienza politica precedente, caratterizzata da autoritarismo e antidemocraticità, nel corso della quale l'unico sindacato riconosciuto era fatto oggetto di forti controlli da parte degli apparati dello Stato. Esperienza politica che sfociò nella legge n. 563 del 3 aprile 1926 che proibì lo sciopero e stabilì che soltanto i sindacati "legalmente riconosciuti", che già detenevano praticamente il monopolio della rappresentanza sindacale (dopo la conclusione del Patto di Palazzo Vidoni del 2 ottobre 1925), potevano stipulare contratti collettivi.

Il fenomeno sindacale in quel periodo storico venne compresso in un'unica espressione associativa nella quale dovevano convivere sia gli interessi dei lavoratori che quelli dei datori di lavoro. Come se non esistesse un antagonismo di interessi. L'idea di un conflitto fra lavoratori e datori di lavoro venne rimossa e al suo posto venne collocato l'interesse prevalente della produzione.

## **2.1 Il preventivo assenso del Ministero.**

Per tornare all'ordinamento militare, la circolare del Ministero della Difesa prevede che per la costituzione di associazioni a carattere sindacale debba essere dato l'assenso (autorizzazione) del Ministero della Difesa che deve vagliare i loro atti costitutivi e statuti. La circolare, inoltre, esclude *“la possibilità di costituire sindacati formati solo da categorie distinte per gradi della scala gerarchica”*. Come se gli interessi del generale coincidessero con quelli del fante. Un tale divieto -si legge- ha lo scopo di evitare possibili conflittualità interne alla compagine militare. L'interesse prevalente, quindi, è la tutela della coesione interna.

Tuttavia, come sappiamo, alle associazioni militari a carattere sindacale non è consentito partecipare alla contrattazione collettiva, che è stata lasciata alla Rappresentanza Militare (i cc.dd.

---

2 L. Galantino, *Diritto Sindacale*, G. Giappichelli editore, Torino, 2006, p. 10.

3 L. Galantino, *op.cit.*, p. 10.

“sindacati gialli<sup>4</sup>”); alle associazioni è riconosciuta una non meglio specificata “azione dialettica” da condurre nel rispetto del divieto di esercizio del diritto sciopero imposto ai militari.

Stando così le cose, probabilmente, il “preventivo assenso” del Ministero non era la strada obbligata da percorrere, perché non solo la storia e l'esperienza sindacale italiana sopra tratteggiata ha dimostrato il contrario, ma anche perché nella misura in cui alle associazioni sindacali sono applicate le stesse limitazioni previste per la Rappresentanza Militare, la coesione e l'efficienza della compagine militare, nel caso di possibili “aggressioni” delle stesse da parte dei “sindacalisti in uniforme”, sarebbero comunque ben presidiate dalla Disciplina Militare e dal Codice Penale Militare.

In altre parole, le Amministrazioni Militari ben potrebbero in luogo di un controllo preventivo, porre in essere dei controlli successivi alle attività dei suddetti sodalizi.

Quindi, bisogna prestare attenzione nel considerare che “il controllo delle associazioni sindacali” non si converta in “**controllo dei sindacalisti**”, anche alla luce di quello che si dirà nei paragrafi successivi.

### **3. La repressione della condotta antisindacale e la tutela del delegato.**

L'art. 28 comma 1 dello Statuto dei Lavoratori -rubricato *Repressione della condotta antisindacale*- prevede che “*Qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il pretore del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, nei due giorni successivi, convocate le parti ed assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti*”.

Non vi è chi non veda che tale disposizione normativa, a prima vista, è difficilmente adattabile alle Forze Armate.

Però, l'Ordinamento Militare conosce alcune disposizioni -applicabili alla Rappresentanza Militare e non solo- come l'art. 1466 COM (L'esercizio di un diritto ai sensi del presente Codice e del Regolamento esclude l'applicabilità di sanzioni disciplinari), l'art. 1479 COM (Sono vietati gli atti diretti comunque a condizionare o limitare l'esercizio del mandato dei componenti degli organi della rappresentanza), l'art. 1480 COM ( I trasferimenti ad altre sedi di militari di carriera o di leva eletti negli organi di rappresentanza, se pregiudicano l'esercizio del mandato, devono essere concordati

---

4 Si veda la differenza tra “sindacati gialli” e “sindacati blu”, descritta in C. Iafrate, *Le associazioni* cit., in [www.studiocataldi.it](http://www.studiocataldi.it).



con l'organo di rappresentanza a cui il militare, del quale si chiede il trasferimento, appartiene).

Ciò premesso, finora è stato affermato che valgono per le associazioni a carattere sindacale le stesse limitazioni che valgono per la Rappresentanza Militare.

Ma allo stesso tempo, non è stato affermato che valgono per il rappresentante sindacale in uniforme le stesse (ristrette) tutele che valgono per il Delegato della R.M.!

#### **4. Il rapporto con gli Organi di Informazione.**

Al momento, è stata riconosciuta l'“azione dialettica”, che è cosa ben diversa dalla concertazione contrattuale. Ovvero, il più importante strumento dialettico di un'associazione professionale.

Inoltre, la questione che “sterilizza” la suddetta attività dialettica è la mancata normazione inerente il rapporto con gli Organi di Stampa.

In altre parole, cosa rischia dal punto di vista disciplinare un rappresentante sindacale militare che si rivolge ai media per rappresentare questioni inerenti l'attività sindacale? Quali argomenti può trattare? Deve essere preventivamente autorizzato dalla scala gerarchica?

Si consideri che l'art. 751 c. 1 n. 46) del D.P.R. 90/2010 si esprime in tal senso: *“Possono essere puniti con la consegna di rigore<sup>5</sup>: [...] invio o rilascio alla stampa o a organi di informazione, di comunicazioni o dichiarazioni a nome di un organo di rappresentanza militare. E' fatta eccezione per i componenti del COCER per quanto riguarda le materie di competenza di tale organo rappresentativo”*.

#### **5. Conclusioni.**

Come abbiamo visto, ci sono ancora molte lacune normative in merito all'associazionismo nelle Forze Armate.

Di sicuro ci sono le limitazioni rispetto alle “altre associazioni sindacali” e la “convivenza forzata” con la Rappresentanza Militare, perché non basta affermare che Associazioni e Rappresentanza sono soggetti ontologicamente diversi. Nonostante le loro differenze, devono comunque dialogare con gli stessi interlocutori: l'Amministrazione, ed i militari di base, dei quali attualmente hanno una rappresentanza “concorrente”.

Ricapitolando, i “sindacalisti blu di prima nomina” hanno le stesse limitazioni dei “sindacalisti gialli di lungo corso”, ma non ne hanno esplicitamente le stesse garanzie.

---

<sup>5</sup> La consegna di rigore è una sanzione di corpo che comporta il vincolo di rimanere, fino al massimo di quindici giorni, in apposito spazio dell'ambiente militare — in caserma o a bordo di navi — o nel proprio alloggio, secondo le modalità stabilite dal regolamento di disciplina. Per un approfondimento sulle sanzioni di corpo, C. Iafrate, *Il paradosso di un'Europa più attenta a forme e dimensioni dei cetrioli che non al diritto di libertà personale dei cittadini militari*, in [ficiesse.it](http://ficiesse.it).

Infine i delegati della rappresentanza militare, di ogni livello, non possono ricoprire contestualmente incarichi direttivi nelle associazioni professionali a carattere sindacale: *una simile evenienza -si dice nella circolare del Ministero- potrebbe indurre **confusione di ruoli**, determinando criticità nell'ordinaria interlocuzione degli organismi di rappresentanza con le autorità gerarchiche cui sono affiancati*. La tematica della “confusione di ruoli” è complessa e sarà fatta oggetto di approfondimento in un prossimo contributo.

Ad ogni modo, la previsione di una tale incompatibilità lascia immaginare che la fase transitoria non sarà di breve durata.

Quindi, rischiamo seriamente di rivedere un film già visto quarant'anni fa.

La Legge di Principio sulla disciplina militare n. 382 del 1978 innovò profondamente il mondo militare, introducendo il principio della consapevole partecipazione e aprendo alla Rappresentanza militare (COBAR, COIR e COCER).

Lo stesso Sandro Pertini, che era stato eletto da poco Presidente della Repubblica, definì la legge come «*una immissione nelle forze armate di spirito partecipativo che dovrà presto dare i suoi frutti*»<sup>6</sup>.

Frutti che i militari ancora oggi stanno aspettando. La legge di Principio, infatti, rimandava a un Regolamento da emanarsi entro i successivi **sei mesi**, che avrebbe dovuto accogliere i principi introdotti dalla legge e disciplinarne solamente gli aspetti di dettaglio.

**Il Regolamento attuativo giunse con ben otto anni di ritardo** (DPR 545/86) –giunse, cioè, l'anno dopo la scadenza del mandato del Presidente Pertini- e di fatto anestetizzò i contenuti della legge, attraverso l'introduzione di una serie di limitazioni<sup>7</sup> che ne disinnescarono la portata innovativa.

Considerata la sensibilità esternata<sup>8</sup> dall'attuale Ministro della Difesa, che non si stia di nuovo prendendo tempo in attesa che cambi la direzione del vento e il nuovo clima (politico) favorisca un altro disinnesco?

Cleto Iafrate

Contributo correlato:

*Associazioni militari a carattere sindacale: cronaca di un disinnesco. Parte prima.*

Per leggere gli altri contributi dello stesso autore, clicca [\*\*QUI\*\*](#).

---

<sup>6</sup> Messaggio del Presidente della Repubblica Sandro Pertini del 4 novembre 1978 in occasione della Festa dell'Unità Nazionale.

<sup>7</sup> Per un approfondimento sul punto, C. Iafrate, *Sfumature nei discorsi presidenziali*, pubblicazione online.

<sup>8</sup> «*Quello dell'associazionismo sindacale è un diritto che i militari aspettano da anni, ed è motivo di orgoglio averlo raggiunto*», lo ha detto il Ministro della Difesa Elisabetta Trenta, nel corso del question Time in data 24 ottobre 2018.