

DESIGNATA  
LA RAPPRESENTANZA MILITARE  
XI° MANDATO



*“... Gli organismi di rappresentanza militare sono quanto di più lontano ci sia da un’organizzazione sindacale propriamente intesa e potrebbero, a ragione, definirsi come **“una porta dipinta su di una parete in cemento armato”**. Una “porta” che per un verso non consente alcun transito e per altro verso tiene fuori dai confini nazionali i principi espressi dal Parlamento europeo in materia di diritti inerenti alla libertà sindacale dei cittadini militari ...”*

**INTESTAZIONE DELL’ORGANO DI RAPPRESENTANZA MILITARE**

## DELIBERA NR. ....

**OGGETTO:** Associazionismo militare.

### VISTO

- 1.** Le Convenzioni Internazionali O.I.L. dal 1921 al 1970. In particolare, la Convenzioni O.I.L n. 11/1921 (ratificata il 20 marzo 1924 con R.D.L n. 601); la n. 87/1948 e n. 8/1949 (ratificate il 20 marzo 1958 con L. n. 367); la Convenzione n. 98/1949 (punto 1, art. 5) e la Carta Sociale Europea Emendata (art. 5); la n. 135/1970 (ratificata il 10 aprile 1981 con L. n. 157) e la n. 141/1975 (ratificata il 3 febbraio 1979 con L. n. 68);
- 2.** la Costituzione Italiana approvata il 27 dicembre 1947;
- 3.** la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1950 per *"la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"* e la Carta sociale europea del 1961, che impegnano gli Stati aderenti a garantire e promuovere le libertà sindacali;
- 4.** la Dichiarazione Universale per i Diritti dell'Uomo del 1966, in cui nel *"Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali"*, si afferma che *"ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi"*, (punto 1, art. 8);
- 5.** la legge 11 luglio 1978 n. 382 *"Norme di principio sulla disciplina militare"*, confluita all'interno del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66;
- 6.** il Decreto Presidente della Repubblica 4 novembre 1979 n. 691 *"Regolamento di attuazione delle rappresentanze militari"* - d'ora in avanti RARM - ed il Decreto Ministeriale 9 ottobre 1985 *"Regolamento interno per l'organizzazione e il funzionamento della rappresentanza militare"* - d'ora in avanti RIRM (entrambi confluiti all'interno del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, denominato *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*);
- 8.** la legge 6 marzo 1992 n. 216 *"procedure per disciplinare i contenuti del rapporto d'impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate"*;
- 9.** il Decreto Legislativo 195/1995 *"attuazione dell'art. 2 della legge 216/92"*;
- 10.** l'Ordinanza del Consiglio di Stato 2 giugno 1998 n. 1142 *"sul ricorso per l'incostituzionalità dell'art. 8 della legge 382/78"*;
- 11.** la Carta Sociale Europea del 1961 e la Carta Sociale Europea Emendata (in vigore per l'Italia dal 1 settembre 1999);

**12.** la Sentenza della Corte Costituzionale Italiana 17 dicembre 1999 n. 449 *“sul parere d’incostituzionalità dell’art. 8 della legge 382/78 richiesto dal Consiglio di Stato”*.

## **PREMESSO CHE**

**1. L’art. 14 CEDU** stabilisce che:

*“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, **l’origine nazionale o sociale**, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o **ogni altra condizione**”;*

**2. l’art. 11 CEDU** garantisce il diritto alla **libertà di associazione e il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati o di aderirvi per la tutela dei propri interessi;**

**3. l’art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea** del 7 dicembre 2000 - adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 ed avente lo stesso valore giuridico dei trattati, ai sensi dell’art. 6 del Trattato sull’Unione europea - riconosce ad ogni individuo il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla *libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, **sindacale e civico, ivi incluso il diritto di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi;***

**4. la Risoluzione adottata in data 12 aprile 1984** con cui il Parlamento europeo ha invitato tutti gli Stati membri dell’allora Comunità economica europea (oggi Unione europea) ad accordare ai propri militari, in periodi di pace, il diritto di fondare associazioni professionali per la salvaguardia dei loro interessi sociali, di aderirvi e di svolgervi un ruolo attivo.

## **TENUTO CONTO CHE**

Anche il Consiglio d’Europa, sin dalla sua istituzione, ha spesso mostrato particolare attenzione al fenomeno associativo - anche in relazione agli appartenenti alle Forze armate - in molteplici occasioni:

- a. la **Risoluzione n. 903 del 1988**. La quale richiama l’attenzione degli Stati membri sul fatto che gli appartenenti alle Forze armate dovrebbero essere considerati a tutti gli effetti come cittadini militari

e non dovrebbero, in ragione della sola appartenenza ad un corpo militare, essere “*isolated from democratic society*”;

- b. la **Raccomandazione del 3 settembre 2002, n. 1572**. In tale occasione l’Assemblea Parlamentare ha rinnovato l’invito nei confronti degli Stati membri a garantire agli appartenenti alle Forze armate il pieno ed effettivo godimento dei diritti di azione sindacale;
- c. la **Risoluzione dell’Assemblea Parlamentare dell’11 aprile 2006, n. 1742** (in materia di diritti umani dei membri delle Forze armate), i cui principi sono stati poi ripresi anche dalla **Raccomandazione del Comitato dei Ministri adottata il 24 febbraio 2010, CM/Rec (2010)4**;
- d. la **Carta Sociale Europea** (ratificata dall’Italia in seguito ad autorizzazione disposta con l. 9 febbraio 1999, n. 30), il cui art. 5 pone in capo agli Stati l’obbligo di determinare, in via legislativa o regolamentare, la misura in cui la libertà di associazione e di adesione ad organizzazione sindacali, sancita dalla Carta stessa, trovi applicazione nei confronti degli appartenenti alle Forze armate. In buona sostanza, la **Carta Sociale Europea** rimette alle leggi nazionali **solo la determinazione delle misure applicative** in materia di libertà sindacali, non già anche il riconoscimento dei principi ispiratori, tesi ad assicurare e promuovere la libertà dei lavoratori di potersi organizzare per la protezione dei loro interessi economici.

**IN SINTESI**, in capo all’Italia gravano dei precisi obblighi internazionali in materia di tutela della libertà sindacale. Ciò in quanto il legislatore europeo ha stabilito che la libertà di associazione costituisce uno dei presupposti essenziali per la realizzazione di un’effettiva democrazia. Le leggi nazionali non hanno il potere di riconoscere o no il principio delle libertà sindacali, ma **solo di definirne l’ampiezza e le modalità**. Lo *status militis* non può costituire un impedimento per il pieno riconoscimento del principio delle libertà sindacali.

## **CONSIDERATO CHE**

1. L’art. 1475 del d.lgs. n. 66/2010 consente la costituzione di associazioni o circoli fra militari, previo assenso del Ministro della Difesa. La stessa disposizione, tuttavia, **preclude ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni già esistenti**.

2. Il legislatore italiano ha istituito degli organi di rappresentanza militare (COBAR, COIR, COCER), immaginandoli in *“funzione sostitutiva rispetto alla negata libertà sindacale”* (in tal senso gli artt. 8, 18 e 19 della legge 382/1978; si confronti in dottrina Balduzzi Renato, *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze Armate*, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 187. L'autore pone in evidenza come tale *“funzione sostitutiva”* sia stata dichiarata apertamente nelle relazioni di maggioranza presentate alla Camera dei deputati nel corso del dibattito parlamentare sulla legge 382/1978 - Atti Camera, VII leg., n. 407-526-625-A. Parimenti, parla di *“residuo di libertà sindacale”* anche Silvio Riondato, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate*, Padova, Cedam, 1995, pag. 233).
3. Gli organi di rappresentanza militare sono stati disciplinati dagli artt. 1476 ss. del d.lgs. 66/2010 ed hanno **funzioni prevalentemente consultive e propositive** per la tutela di interessi collettivi propri della condizione militare, limitatamente alle specifiche materie indicate nel successivo art. 1478. La disciplina ivi contenuta è integrata dal RARM e dal RIRM, confluiti entrambi, come detto, all'interno del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (*Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246). I tre livelli di organismi di rappresentanza sono a tutti gli effetti organi di natura pubblica, direttamente *“istituiti”* da legge dello Stato. Si consideri che gli organismi si riuniscono nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio e ai componenti dei COCER spettano i c.d. gettoni di presenza, previsti dall'art. 1, d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 5, con la conseguenza che lo svolgimento di attività rappresentative è considerato a tutti gli effetti come *“attività di servizio”*.
4. La rappresentanza militare, nel regolamento attuativo, è stata definita un istituto dell'ordinamento militare (comma 3, art. 1 RARM), ciò ha consolidato il presupposto negatore del diritto di una struttura rappresentativa libera e autonoma. Le dimensioni delle unità di base e le procedure elettorali sono stabilite dai **comandi** delle rispettive strutture (commi 3, 4 e 5, art. 6 RARM). Così dicasi per le rappresentanze intermedie, COIR, e centrali, COCER, (art. 20 e 21 RARM). Le elezioni dei delegati ai vari livelli sono poi indette dai rispettivi **comandi** (comma 6, art. 15 RARM). I **comandanti** stabiliscono altresì i criteri organizzativi delle elezioni e designano i **presidenti** dei seggi elettorali (commi 1 e 4, art. 16 RARM). Ai **comandanti** deve essere consegnato tutto il carteggio e la documentazione relativa alle operazioni di voto (commi 2 e 4, art. 18 RARM). L'obbligo di consegnare ai rispettivi **comandanti** le documentazioni, delibere, ordini del giorno e mozioni, vige anche in costanza di attività delle rappresentanze (comma 1, art. 25 RIRM). Pur

previsti dal RARM, i rapporti tra i diversi livelli di rappresentanza (centrali, intermedi e di base) non sono stati regolamentati nel RIRM. Pertanto tali rapporti ed anche le audizioni di militari, che devono comunque limitarsi a fornire notizie solo su quanto viene loro richiesto, non sono possibili se non autorizzati dai rispettivi **comandi**, ai quali, nel caso, va obbligatoriamente consegnato copia della documentazione oggetto della discussione di natura sindacale (commi 1, 2 e 3, art. 27 e commi 1 e 2, art. 31 RIRM).

5. L'esercizio dell'attività di rappresentanza, riunioni, assemblee e incontri, è sempre subordinata all'intesa/assenso tra il **presidente** della struttura rappresentativa e il corrispettivo **comandante** (comma 3, art. 12 RIRM). Il diritto di parola nelle assemblee delle rappresentanze, e solo sugli argomenti all'ordine del giorno, è esercitabile solo se iscritti a parlare prima di dare inizio alla discussione, considerando eccezionale, e a discrezione del **presidente**, la possibilità d'isciversi a parlare a lavori iniziati (comma 1, art. 19 RIRM). Non è adottato il voto segreto per l'approvazione di ordini del giorno, mozioni, delibere e documenti. Lo svolgimento dei compiti di rappresentanza è considerato a tutti gli effetti attività di servizio (comma 1, art. 13 RIRM); le spese relative al funzionamento delle rappresentanze (permanenze, missioni, trasferte, pubblicistica, servizi vari) sono così a totale carico dell'ente militare (comma 5, art. 26 RIRM, art. 37 RARM).
6. Le **competenze** degli organi di rappresentanza sono molto limitate, essi si occupano, in via generale, delle materie individuate dall'art. 1478 del d.lgs. 66/2010 e, segnatamente: I) conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare; II) qualificazione professionale; III) inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio; IV) provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio; V) attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari; VI) organizzazione delle sale convegno e delle mense, condizioni igienico-sanitarie, alloggi. Oltre a tali competenze generali, i singoli organismi di rappresentanza sono investiti, a ciascun livello, di alcuni poteri specifici, disciplinati dagli artt. 879 e 880 del d.P.R. 90/2010. Da un lato, il COCER (l'organismo rappresentativo a livello nazionale) ha il potere di formulare pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, nonché la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari. Ad ogni modo, **la normativa non introduce un reale confronto tra le parti, ma una semplice consultazione. I COCER, infatti, non hanno alcun reale potere negoziale** - diversamente rispetto a quanto accade in seno alle Forze di polizia - **ma soltanto un ruolo consultivo. La loro approvazione non è**

**neppure necessaria, tanto è vero che il mancato raggiungimento di un accordo fa sì che, in luogo di un atto bilaterale, venga adottato un mero atto unilaterale da parte dell'amministrazione di appartenenza.**

7. Al fine di contenere le attività degli organi rappresentativi all'interno del quadro disciplinare militare, i delegati sono tenuti, ai sensi dell'art. 882, d.P.R. 90/2010, a rispettare i seguenti **DIVIETI**: a) **divieto di formulare pareri e proposte o avanzare richieste e istanze che esulino dalle materie e dai campi di interesse indicati dall'articolo 1478 del codice**; b) **divieto di rilasciare comunicati e dichiarazioni o aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza**; c) **divieto di avere rapporti di qualsiasi genere con organismi estranei alle Forze armate**, salvo quanto disposto dal libro IV del titolo IX del capo III del codice e dal regolamento; (...) e) **divieto di promuovere e raccogliere sottoscrizioni ai fini dell'esercizio delle attività di rappresentanza**. In sintesi, alle rappresentanze militari è del tutto preclusa la possibilità di occuparsi di questioni inerenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale. In altri termini, **viene meno il confronto sindacale su questioni che costituiscono l'essenza stessa delle Forze armate**.
8. L'inosservanza delle norme regolatrici delle attività di rappresentanza non sono sanzionate da provvedimenti di natura sindacale bensì considerate, a tutti gli effetti, grave mancanza disciplinare (comma 6, art. 12 RARM e modifica in art 1 DPR 28 marzo 1986 n. 136). Anche nell'espletamento delle loro funzioni di rappresentanza, i membri degli organi rimangono rigidamente soggetti al regolamento di disciplina militare, il quale è svincolato dal principio di stretta legalità e tassatività degli illeciti disciplinari e delle speculari note premiali. E' questa la ragione fondamentale per cui i Presidenti degli organismi non sono eletti ma preposti in ragione dell'essere i più elevati di grado. Essi devono garantire il funzionamento della rappresentanza applicando i criteri della disciplina militare, di cui sono i responsabili e sono altresì tenuti ad informare **le gerarchie** istituzionali in caso di eventuali infrazioni (commi 1 e 5, art. 14 RARM e comma 1, art. 5 RIRM). Al **presidente** è attribuito il potere disciplinare di **richiamo e di censura**, nonché quello di **allontanamento dalla riunione** del militare colpevole di aver turbato l'ordine o di non aver osservato le norme sui limiti e le facoltà del proprio mandato. Si ritiene che la circostanza secondo la quale la presidenza sia preposta e non eletta, oltre a ledere l'imparzialità e l'indipendenza del delegato, sia in contrasto con un chiaro l'orientamento della Corte Costituzionale, secondo il quale "l

*condizionamento derivante dal vincolo di subordinazione gerarchica che caratterizza l'ambiente di vita (militare) può esser tale, in alcuni casi, da non garantire l'espletamento del mandato (di difensore) **in modo adeguatamente imparziale e indipendente da pressioni esterne***" (sentenza n. 37/1992).

9. Il mandato rappresentativo può cessare solo per: a) cessazione del servizio; b) passaggio ad altra categoria o grado; c) trasferimento; d) perdita dei requisiti di eleggibilità; e) aver riportato due consegne di rigore (comma 2, art. 13 RARM). Come si vede, non essendo contemplato l'istituto delle sfiducia per motivi sindacali, il mandato viene considerato a tempo indeterminato nella vigenza dei tre anni, togliendo, pertanto, al delegato ogni responsabilità rappresentativa. La remissione poi del mandato per passaggio di qualifica, nega di fatto al delegato la funzione di rappresentante collegiale. Tale osservazione è rafforzata, di fatto, dalla norma elettorale che considera nullo il voto dato a candidati estranei alla categoria di appartenenza (art. 17 RARM). Un dato significativo quanto all'assenza di un carattere realmente sindacale degli organismi di rappresentanza, emerge, inoltre, dall'art. 887, d.P.R. 90/2010, il quale prevede che **il militare ha il dovere (non il diritto) di partecipare alle elezioni della rappresentanza. Nessun delegato può assentarsi dall'aula di riunione se non autorizzato dal presidente** (comma 2, art. 15 RARM); tale disposizione **nega ai militari il diritto di libertà negativa di associazione**.
10. Il mancato riconoscimento ai delegati dei diritti di libertà rappresentativa e autonomia fa assumere alle rappresentanze militari **una personalità assolutamente non distinta dall'organizzazione istituzionale militare**, producendo una pericolosa commistione e confusione di ruoli e funzioni tra rappresentanze e istituzione militare, a discapito anche e non solo di quest'ultima.

Alla luce di quanto sopra è di tutta evidenza che non c'è alcuna compatibilità tra la normativa europea e quella italiana in quanto quest'ultima ne viola alla radice i principi. E' di tutta evidenza che gli organismi **non possono costituire una valida alternativa rispetto alla privazione assoluta della libertà sindacale**.

**IN SINTESI**, gli organismi di rappresentanza militare sono quanto di più lontano ci sia da un'organizzazione sindacale propriamente intesa e potrebbero, a ragione, definirsi come **"una porta dipinta su di una parete in cemento armato"**. Una **"porta"** che per un verso non consente alcun transito e per altro verso tiene fuori dai confini nazionali i principi espressi dal Parlamento europeo in materia di diritti inerenti alla libertà sindacale dei cittadini militari.

**RITENUTO CHE**

1. E' pur vero che la libertà di associazione, di cui all'art. 11 CEDU, non ha portata illimitata. Come noto, l'art. 11, par. 2, CEDU permette agli Stati di introdurre "**restrizioni legittime**" all'esercizio dei diritti inerenti alla libertà sindacale nei confronti di alcune categorie di lavoratori statali particolarmente qualificati, ivi inclusi gli appartenenti alle Forze armate.
2. E' altrettanto vero, però, che il divieto, imposto dalla legge, di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali già esistenti costituisce una **restrizione assoluta all'esercizio della libertà sindacale da parte degli appartenenti alle Forze armate**.
3. E' di tutta evidenza **che la normativa italiana risulta certamente incompatibile con l'art. 11, par. 2, CEDU**. La restrizione assoluta alla libertà sindacale sancita dal legislatore italiano non risponde ad alcuna delle finalità indicate nella disposizione convenzionale (segnatamente: sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, difesa dell'ordine e prevenzione dei reati, protezione della salute o della morale, protezione dei diritti della libertà altrui). In altre parole, le restrizioni all'esercizio della libertà associativa e sindacale introdotte dal d.lgs. 66/2010 non sono funzionali alla salvaguardia di "un'imperiosa esigenza sociale" all'interno di una società democratica.
4. Orbene, nel caso di specie appare evidente come la restrizione imposta dall'art. 1475 del d.lgs. n. 66/2010 violi apertamente l'ultima frase dell'art. 11, par. 2, CEDU, essendo la normativa italiana incompatibile con quella europea. **L'Europa, si ripete, non consente in alcun modo restrizioni assolute alla libertà di associazione**. Le autorità statali, infatti, hanno unicamente il potere di determinare in via legislativa i principi che disciplinano l'applicazione dei diritti sindacali nei confronti dei membri delle Forze armate, ma non anche quello di riconoscere *in se* tali diritti. La legge italiana, invece, incide proprio su uno degli elementi essenziali della libertà sindacale, ossia sulla possibilità di costituire un'associazione sindacale o di aderire a quelle già esistenti.

## **ATTESO CHE**

**1.** Sono certamente poco sostenibili, in quanto prive di fondamento giuridico, le tesi secondo cui la concessione, in tempo di pace, dei diritti associativi e sindacali ai cittadini militari "*aprirebbe inevitabilmente la via ad organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di **coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare***" (C. Cost. n. 449/1999). Di seguito i motivi:

**a.** La **“coesione interna”** è una formula di stile invocata a presidio dell’obbedienza militare. L’obbedienza, però, si compone di due fasi contigue: **l’emissione** e **l’esecuzione** dell’ordine. E’ certamente importante presidiare adeguatamente la fase dell’esecuzione, ma è altrettanto importante **“costruire argini”** intorno alla fase dell’emissione dell’ordine, al fine di evitare **“straripamenti”** (se ne parlerà nel successivo punto 3).

La fase dell’esecuzione dell’ordine militare è blindatissima, in quanto è presidiata oltre che dalle norme del Codice Penale e del Regolamento di Disciplina Militare, anche dalle norme del Codice Penale Militare. Si consideri che l’obbedienza degli appartenenti alla smilitarizzata Polizia di Stato, il cui servizio è specifico tanto quanto quello dei corpi militarizzati, non è presidiata da alcun codice penale **“ad hoc”**, eppure le associazioni che tutelano gli interessi di categoria non hanno mai costituito una minaccia per la **“coesione interna”** della Polizia di Stato. Stando così le cose, non si riesce proprio a capire come sia possibile che il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale non costituisca alcun pericolo per la coesione interna del Corpo della Polizia di Stato, mentre rappresenti un rischio inaccettabile per la blindatissima coesione interna delle Forze armate e di polizia militarmente organizzate.

**b.** In merito alla incompatibilità del riconoscimento del diritto associativo con la **“neutralità dell’ordinamento militare”**, sorgono spontanei una serie di interrogativi:

**- la vicinanza dei vertici militari all’autorità politica è compatibile con il carattere di neutralità dell’ordinamento militare?**

- Una totale ed ermetica coesione interna del comparto che detiene il monopolio della forza feconda o sterilizza il clima dialettico, alla base di ogni democrazia, in cui devono trovare spazio anche le volontà delle minoranze e dell’opposizione?

- Le linee guida impartite dalle autorità politiche sono state e saranno sempre condivise ed ancorate ai principi costituzionali?

- Quali le implicazioni, le compatibilità, le possibili interferenze tra i due momenti di cui si compone la formula del giuramento militare?

- la fedeltà alla Repubblica;

- l’adempiere con disciplina e onore tutti i doveri connessi allo "stato militare".

**2.** Si considerino gli effetti della combinazione sinergica del divieto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale con le norme che regolano le sanzioni disciplinari, le speculari note premiali e i giudizi annuali caratteristici.

Gli illeciti punibili con la sanzione di Corpo della consegna semplice non sono tipizzati, nonostante la sanzione incida su diritti soggettivi perfetti (libertà di movimento, conservazione del posto di lavoro), per i quali la

Costituzione prevede una riserva di legge. Parimenti i giudizi annuali caratteristici e le note premiali sono svincolati dal principio di legalità e di tassatività, nonostante incidano, attraverso gli avanzamenti, sul diritto soggettivo alla giusta retribuzione. Non convince la tesi secondo cui le sanzioni disciplinari hanno una esclusiva rilevanza interna, come alcuni sostengono; è giusto il caso di ricordare che esse vengono annotata nella documentazione personale; pertanto hanno devastanti effetti sulla carriera del militare ed incidono negativamente sull'assegnazione degli incarichi, sui trasferimenti, sull'esito dei concorsi interni, sulla concessione delle ricompense, sull'autorizzazione al NOS, sull'autostima del militare. Si consideri che *"l'inosservanza ripetuta delle norme attinenti **all'aspetto esteriore** o al **corretto uso dell'uniforme**"* (di cui agli articoli 720 e 721, dPR 90/2010) è valutata per la comminazione della consegna di rigore (art. 751, punto 33, dPR 90/2010). Inoltre, tra le cause di cessazione dal servizio permanente, si annoverano *"le gravi e reiterati mancanze disciplinari che siano state oggetto di consegna di rigore* (art. 12, 2° comma, lettera c, L. 1168/1961)". Quindi nel caso si venga ripetutamente colti in flagranza di *"uniforme in disordine", "barba incolta" oppure "collo peloso"* (magari a causa di un testosterone troppo alto), si rischia la risoluzione del rapporto di lavoro oltre che pesanti conseguenze sulla carriera.

Qualche caso pratico. Da fonti aperte si è appreso che un militare, smontante dal turno di servizio notturno, è stato punito con la sanzione della consegna per avere la *barba incolta*. Da altra fonte aperta si è appreso che un militare è stato punito per avere la *branda in disordine* ed un sottufficiale - al quale era stato prescritto dal medico di *"astenersi da attività traumatiche di qualsiasi genere"* - è stato sanzionato con la consegna *"per aver intrattenuto (per sua stessa ammissione) un rapporto sessuale con la propria fidanzata"* (pare proprio che la sconfinata discrezionalità dell'Amministrazione militare controlli non solo come vengono piegate le lenzuola ma addirittura cosa vi accade sotto!).

Un ufficiale, docente in una scuola militare, è stato sanzionato con un giudizio peggiorativo apposto sulla scheda valutativa, addirittura, *"per aver adottato in sede d'insegnamento di materie giuridiche linee interpretative che pur incardinate su elaborazioni giurisprudenziali, si sarebbero discostate dalle procedure invalse alla Difesa"* (cfr. TAR Lazio, sez. Latina, sent. N. 1915/2010). Quest'ultima vicenda pone un interrogativo molto serio: i giudizi annuali caratteristici sono un mezzo di valutazione o di cooptazione del personale? O, peggio, uno strumento per esercitare discriminazioni di carattere ideologico e non solo? Ma questo è un altro discorso.

Viste le stravaganti motivazioni delle sanzioni, si può senz'altro affermare che il militare non è posto in grado di conoscere preventivamente i comportamenti punibili con la sanzione della consegna.

All'Amministrazione, invece, è attribuita la più ampia discrezionalità nello stabilire in relazione a quali illeciti infliggere la sanzione.

Tali bizzarre motivazioni sono rese possibili dal fatto che le norme sulla disciplina e segnatamente quelle che regolano gli illeciti disciplinari e le speculari note premiali si basano sulla regola dell'onore militare. In base a questa antichissima regola, la volontà del superiore (al cui vertice vi è l'autorità governativa) costituisce principio di legalità.

Ci si chiede: l'onore è una virtù personale oppure la prerogativa di uno *status*, quello dei capi militari?

**3.** La combinazione sinergica delle norme sulla disciplina (sanzioni, note premiali, giudizi annuali) con l'assenza delle tutele sindacali, pone la volontà del militare in un tale stato di soggezione da provocare una mutazione genetica del concetto di obbedienza militare, con possibili ripercussioni sul principio di stretta legalità e tassatività degli ordini militari. Gli ordini devono *"riguardare il servizio e non eccedere i compiti d'istituto"* (art. 4 l. 382/78). *"Il militare al quale è impartito un ordine ... la cui esecuzione costituisce manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine ed informare al più presto i superiori"* (art. 729, comma 2, D.P.R. 90/2010); **piuttosto che rivolgersi ad un sindacato esterno ed imparziale**. Se l'ordine è ritenuto illegittimo deve farlo presente **allo stesso superiore** che lo ha impartito. Ci si chiede: tali prescrizioni sono attuabili oppure sono solo sterili previsioni di difficile attuazione? Gli argini di contenimento della fase dell'emissione degli ordini sono sufficientemente alti? Sembrerebbe che la loro altezza dipenda dal comportamento dell'inferiore che ha *"il dovere di non eseguire"*.

La domanda allora da porsi è la seguente: è concepibile un senso dell'onore ad intermittenza, rispetto al momento in cui si impartisce l'ordine ed a quello in cui si esercita il potere sanzionatorio e si compilano note premiali e giudizi annuali?

Un esempio. Se, per ipotesi, un militare si rifiutasse legittimamente di eseguire un ordine non attinente al servizio - che il superiore ha impartito in un momento di smarrimento del senso dell'onore - quali garanzie avrebbe quel militare che il superiore successivamente non lo sorprenda in flagranza di reato di *"collo peloso"* oppure di *"branda in disordine"*? Non lo valuti negativamente in occasione della redazione dei giudizi annuali caratteristici, compromettendo, così, la sua carriera? Non lo avvicini nell'incarico, con una formula di stile?

Perché l'inferiore dovrebbe rischiare? Perché il delegato della rappresentanza militare, soggetto alla disciplina, dovrebbe insistere nel sostenere i suoi punti di vista?

E' di tutta evidenza che il riconoscimento dei diritti associativi non costituisce alcuna minaccia per la fase dell'esecuzione degli ordini, che rimarrebbe blindatissima. Il punto è un altro: **il riconoscimento di quei**

**diritti “innalzerebbe gli argini di contenimento della fase dell’emissione dell’ordine fino al punto da scongiurare qualsiasi rischio di straripamento”.**

Stando così le cose, non si può escludere che la negazione del diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale crei le condizioni affinché i valori della disciplina e della gerarchia si avvantaggino di un eccesso di tutele in danno delle libertà fondamentali. In merito a ciò, la Corte Costituzionale è stata molto chiara: *“non importa obliterare quelle particolari esigenze di coesione dei corpi militari che si esprimono nei valori della disciplina e della gerarchia; ma importa negare che tali valori della disciplina e della gerarchia si avvantaggino di un eccesso di tutela in danno delle libertà fondamentali e della stessa democraticità dell’Ordinamento delle FF.AA.* (sentenza n. 126/1985, punto 6 della motivazione).

L’esecutivo, invece, ha ritenuto che **“... i militari debbono accertarsi del pensiero dei superiori, chiedendo l’autorizzazione ad esprimere il proprio”** (cfr. risposta all’interrogazione n. 4/01824, con la quale si chiedeva di specificare i limiti alla libertà di espressione dei militari).

## **IN SINTESI:**

La normativa italiana si pone in aperta violazione dell’art. 14 CEDU in combinato disposto con l’art. 11 CEDU, poiché il divieto assoluto di libertà sindacale per gli appartenenti alle Forze armate, così come configurato dalla legge, determina una disparità di trattamento ai danni dei cittadini militari residenti in Italia. Essi devono godere delle medesime libertà garantite a tutti gli altri cittadini militari europei.

Non si può escludere, senza timore di smentite, che il divieto assoluto di costituire o aderire ad associazioni a carattere sindacale possa avere effetti depressivi sulla spesa pubblica con aggravio sul debito pubblico del Paese.

Non si può escludere, altresì, senza timore di smentite, che in presenza di ulteriori condizioni, tale divieto possa far perdere incisività alla giustizia e depotenziare la lotta all’evasione quando esse sono rivolte verso i poteri forti. E’ giusto il caso di precisare che quando si parla di obbedienza militare ci si riferisce anche a quella della polizia giudiziaria e tributaria militarmente organizzate.

Per quanto sinora esposto, questo organismo

## **DELIBERA**

di chiedere alla Commissione Affari Costituzionali, alla Commissione Giustizia del Senato, alle Commissioni Permanenti della Difesa di Senato e Camera, Commissione politiche dell’Unione europea di promuovere la

modifica dell'art. 1475 del d.lgs. n. 66/2010 nel senso di estendere anche ai cittadini militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire a quelle già esistenti.

La presente delibera viene inviata a stralcio verbale al Sig Capo di Stato Maggiore della Difesa, al Sig. Ministro della Difesa, al Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Sigg.ri Presidenti di Camera e Senato della Repubblica Italiana, alla Commissione Affari Costituzionali, alla Commissione Giustizia del Senato, alle Commissioni Permanenti della Difesa di Senato e Camera, Commissione politiche dell'Unione europea e a tutte le forze politiche presenti in Parlamento ed alle Sezioni del COCER Interforze.

La presente delibera viene fatta oggetto di apposito comunicato stampa.

Presenti..... Votanti .....

La presente Delibera viene approvata all'unanimità  
(ovvero con voti...favorevoli e voti ....contrari)

Luogo, ..... ..data.....

IL SEGRETARIO

PRESIDENTE

IL