



**Guardia di Finanza**  
**COMANDO INTERREGIONALE DELL'ITALIA NORD-OCCIDENTALE**  
Consiglio Intermedio di Rappresentanza

**DELIBERA NR. 4/06^/XI**

**OGGETTO:** *"Delibera n. 1/3^/XI del COBAR del Comando Operativo Aeronavale, avente per oggetto richiesta di modifica dell'art. 1475 e, in aggiunta, dell'art. 1478, commi 4 e 7 del D.Lgs. 66/210 Testo Unico Ordinamento Militare."*

**Il CO.I.R.**

**LETTA** la delibera n. 3/8^/XI pervenuta dal Co.Ba.R. Valle d'Aosta datata 29/01/2013 concernente l'oggetto;

**VISTA** la delibera n. 1/3^/XI del Co.Ba.R. del Comando Operativo Aeronavale indicato in oggetto;

**CONSIDERATI** i documenti approvati nelle Assise Plenarie de L'Aquila e di Castelporziano (RM);

**TENUTO CONTO** delle argomentazioni delle stesse;

**DELIBERA**

di inviare al Co.Ce.R. la delibera del Cobar Valle d'Aosta affinché, quando sarà trattata la riforma della Rappresentanza Militare, possa formulare la propria opinione avvalendosi anche di tale contributo di pensiero.

*La presente delibera approvata all'unanimità (7 votanti) in data 15 febbraio 2013, viene inviata a stralcio verbale.*

**Il Segretario**  
M.A. Salvatore Colangelo

**Il Presidente**  
Col. Marco Menegazzo



**Guardia di Finanza  
COMANDO REGIONALE VALLE D'AOSTA  
Consiglio di Base di Rappresentanza**

**DELIBERA NR. 3/8/XI/COBAR**

**OGGETTO:** delibera n. 1/3/XI del COBAR del Comando Operativo Aeronavale, avente per oggetto *richiesta di modifica dell'art. 1475 e, in aggiunta, dell'art. 1478, commi 4 e 7 del D.Lgs. 66/210 Testo Unico Ordinamento Militare.*

**IL CO.BA.R.**

- VISTA** la delibera di cui all'oggetto, inviata a tutti i COBAR per conoscenza;
- CONSTATATA** l'assoluta rilevanza della stessa, nonché l'urgenza di procedere a una riforma dell'istituto di tutela e rappresentanza del cittadino europeo a *status* militare, in conformità con i principi di rappresentanza, tutela e dignità riconosciuti dal diritto dell'Unione Europea e dalle sentenze interpretative dello stesso, emesse, in costanza di giurisprudenza, dalla Corte di Giustizia Europea o dal Tribunale di Prima Istanza, con particolare riferimento alla cogenza dell'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>1</sup> [2000/C 364/01], annessa al Trattato di Lisbona [2007/C 306/01] e come tale avente forza di diritto sovranazionale [cfr. art. 12 della Carta diritti fondamentali UE: "*Libertà di riunione e di associazione: 1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.*"];]
- ATTESO CHE** per costante giurisprudenza, il diritto dell'Unione Europea ha valore di fonte di livello costituzionale, se non in contrasto con le disposizioni fondamentali della Carta Costituzionale italiana e che la Carta dei diritti fondamentali dell' U.E. ha la stessa rilevanza dei trattati<sup>2</sup> [infatti, l'art. 6(1) del nuovo TUE prevede, infatti, che: << l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati >>].
- CONSIDERATO** che in questo caso non v'è alcun contrasto con la nostra Carta Fondamentale, giacché l'art. 18 Cost. riconosce la libertà di associazione a tutti i cittadini e il successivo art. 39 Cost. ribadisce che *l'organizzazione sindacale* è libera, mentre l'art. 52 Cost. esplicita che l'ordinamento delle FF.AA. s'informa allo spirito democratico della Repubblica. Ne consegue che può essere disposta, dalla legge ordinaria, una eventuale *limitazione* dei diritti sindacali dei cittadini a *status* militare, ma certamente non la loro negazione;

<sup>1</sup> La Corte di giustizia ha già fatto riferimento alla Carta in due sentenze successive all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rese, rispettivamente, nei casi *Jasna Detiček contro Maurizio Sgueglia* (23 dicembre 2009, C-403/09 PPU) e *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co KG* (19 gennaio 2010, C-555/07).

<sup>2</sup> Si rammenta anche che l'art. 117, 1° comma, Cost., stabilisce che: "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*".

**RITENUTO**

da questo organo di rappresentanza di base, che nella realtà militare odierna il benessere del personale non si attenga o sia riferito esclusivamente alle voci indicate nell'art. 1478 comma 4 del D.Lgs. 66/210, ma anche e soprattutto dal rapporto gerarchico-funzionale e dall'impiego del personale (ex art. 1478 comma 7 del medesimo testo);

**DELIBERA**

1) di far proprie le conclusioni della delibera di cui all'oggetto, richiedendo che gli organi sovraordinati (COIR e COCER) si adoperino per il riconoscimento del diritto statuito dagli artt. 18-39 Cost. e 12 della Carta dei diritti fondamentali dell' Unione Europea e la relativa modifica o non applicabilità al Corpo della Guardia di Finanza del divieto di cui all'art. 1475 n° 2 del D.Lgs. n° 66/2010;

2) in sub-ordine, di richiedere che gli organi sovraordinati (COIR e COCER) si adoperino per interessare il legislatore, affinché voglia valutare quantomeno l'opportunità della modifica dell'art. 1478, commi 4 e 7 del D.Lgs. n° 66/2010, riconoscendo alle Rappresentanze Militari il diritto di potersi interessare, su iniziativa del personale direttamente interessato, anche del rapporto gerarchico-funzionale e dell'impiego, perlomeno laddove essi risultino condizionati da fatti palesemente esterni a motivate esigenze di servizio.

Votanti: 8

Favorevoli: 6

Astenuti 2

Contrari: 0

La presente delibera, approvata all'unanimità in data 29.01.2013, viene inviata a stralcio del verbale.

**IL SEGRETARIO**

App. Sc. Mauro Morelli

**IL PRESIDENTE DEL CO.BA.R.**

Ten. Col. Massimiliano ZECHENDER



**Guardia di Finanza**  
**COMANDO OPERATIVO AERONAVALE**  
**CONSIGLIO DI BASE DI RAPPRESENTANZA**

**Delibera n. 1/3/XI**

**Oggetto: Richiesta di modifica dell'art. 1475 del D.Lgs. 66/210 Testo Unico Ordinato Militare.**

**IL Co.Ba.R.**

**VISTO** l'art. 905 del D.P.R. 90/2010 (T.U.O.M.);

**CONSIDERATO** la volontà espressa dal Consiglio di Rappresentanza,

**DELIBERA**

**PREMESSO** che con delibera n. 1/2/XI dell'11 ottobre 2012 è stato costituito un gruppo di lavoro volto ad analizzare l'ambito di competenza degli organismi della rappresentanza militare;

**ATTESO CHE** il Co.Ce.R. della Guardia di Finanza in data 17 ottobre 2012 con il comunicato stampa "**Il miglior taglio è il buon esempio**" (delibera n. 01/10/11°), riconoscendo valide le motivazioni della mobilitazione, condivisa da tutti i Consigli, centrale, intermedi e di base, ha espresso la propria adesione alla manifestazione organizzata dalle Organizzazioni Sindacali delle Forze di Polizia, prevista per il giorno 23 ottobre 2012;

**LETTO** il resoconto dell'incontro avvenuto in Roma il giorno 8 novembre 2012 tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed il Co.Ce.R. del Corpo della Guardia di Finanza, ove si è manifestata la ferma convinzione dell'impellenza di una riforma in senso moderno dello strumento della rappresentanza militare, in modo da adeguarlo alle mutate esigenze di tutela cui è chiamata a rispondere, ritenendo condivisibile la richiesta formulata nell'occasione di poter stabilire, da subito, un corretto sistema di relazioni "sindacali";

**RICONOSCIUTE** condivisibili e reali le preoccupazioni evidenziate dal Co.Ce.R. Interforze nella delibera n. 1 – allegato "C" al verbale 04/2012/XI circa

le crescenti difficoltà incontrate dai delegati della rappresentanza nell'espletamento del loro mandato e la chiesta necessità dell'apertura immediata di un confronto con il Ministro della Difesa sul ruolo e sul funzionamento della Rappresentanza Militare in applicazione del ruolo negoziale e sugli aspetti di tutela e ruolo dei delegati;

**SPECIFICATO**

che questo Co.Ba.R. non intende eccedere le proprie competenze ed in alcun modo andare oltre i limiti del proprio naturale mandato;

**PRESO ATTO**

che sono all'esame del Parlamento alcune iniziative legislative volte alla realizzazione della riforma dell'Istituto della Rappresentanza Militare, così come indicato al punto 4 dell'introduzione del Compendio sulla Rappresentanza Militare (Marzo 2004 – Aggiornamento 2012) edito dallo Stato Maggiore dell'Esercito – Reparto Affari Giuridici ed Economici del Personale – Ufficio Reclutamento, Stato e Avanzamento;

**CONSAPEVOLE**

che la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali principi sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), c.d. "limiti espliciti", quanto i principi (libertà personale, libertà di manifestazione del pensiero, il diritto di riunione e di associazione ed in generale i diritti inviolabili dell'uomo, ecc -c.d. "nucleo duro") che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana, c.d. "limiti impliciti" (veggasi sentenza n. 1146/1988 della Corte Costituzionale);

**VISTE**

le Convenzioni Internazionali O.I.L. (Organizzazione Internazionale del Lavoro) 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)

**VISTA**

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;

**VISTA**

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);

**VISTA**

la legge 11 luglio 1978 n. 382 *"Norme di principio sulla disciplina militare"*, confluita all'interno del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare, d'ora in avanti C.O.M.);

**VISTO**

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* - d'ora in avanti T.U.O.M. );

**VISTA** 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";

**VISTO** il Decreto Legislativo 195/1995 "attuazione dell'art. 2 della legge 216/92"

**VISTA** l'Ordinanza del Consiglio di Stato 2 giugno 1998 n. 1142 "sul ricorso per l'incostituzionalità dell'art. 8 della legge 382/78"

**VISTA** la Carta Sociale Europea del 1961 e la Carta Sociale Europea Emendata (in vigore per l'Italia dal 1 settembre 1999);

**VISTA** 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 **L'art. 14 C.E.D.U** (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) 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**";*

**PREMESSO** che l'**art. 11 C.E.D.U.** 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;**

**CONSIDERATO** che 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;**

**TENUTO CONTO** della **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:

**Risoluzione n. 903 del 1988.** con la quale si 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*";

**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;

**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)**;

**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 l'art. 1475 del D.Lgs. n. 66/2010 consente la costituzione di associazioni o circoli fra militari, previo assenso del Ministro della Difesa, ma la stessa disposizione, tuttavia, **preclude ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni già esistenti**.

Il legislatore italiano ha istituito degli organi di rappresentanza militare (CO.BA.R., CO.I.R., CO.CE.R.), 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).

Gli organi di rappresentanza militare sono 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 era 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 Co.Ce.R. 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".

La rappresentanza militare, nel regolamento attuativo, è stata definita un istituto dell'ordinamento militare (comma 3, art. 1 RARM oggi art. 870 del T.U.O.M.), 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 oggi art. 875 del T.U.O.M.). Così dicasi per le rappresentanze intermedie, Co.I.R., e centrali, Co.Ce.R., (art. 20 e 21 RARM oggi rispettivamente art. 890 e 891 del T.U.O.M.). Le elezioni dei delegati ai vari livelli sono poi indette dai rispettivi **comandi** (comma 6, art. 15 RARM oggi art. 885 del T.U.O.M.). I **comandanti** stabiliscono altresì i criteri organizzativi delle elezioni e designano i **presidenti** dei seggi elettorali (commi 1 e 4, art. 16 RARM oggi art. 886 del T.U.O.M.). 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 oggi art. 923 del T.U.O.M.). 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 consegnata copia della documentazione oggetto della discussione di natura sindacale (commi 1, 2 e 3, art. 27 - oggi art. 925 del T.U.O.M. - e commi 1 e 2, art. 31 RIRM - oggi art. 928 del T.U.O.M.).

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 oggi art. 910 del T.U.O.M.). 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 oggi art. 917 del T.U.O.M.). 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 oggi art. 911 del T.U.O.M.); 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 - oggi art. 924 del T.U.O.M., art. 37 RARM - oggi art. 931 del T.U.O.M.).

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:

- conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare;
- qualificazione professionale;
- inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio;
- provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio;
- attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;
- 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 T.U.O.M. Da un lato, il CO.CE.R. (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 Co.Ce.R., 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.**

Al fine di contenere le attività degli organi rappresentativi all'interno del quadro disciplinare militare, i delegati sono tenuti, ai sensi dell'art. 882, del T.U.O.M., a rispettare i seguenti **DIVIETI**:

- **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;**

- **divieto di rilasciare comunicati e dichiarazioni o aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza;**
- **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;
- (...omissis...)
- **divieto di promuovere e raccogliere sottoscrizioni ai fini dell'esercizio delle attività di rappresentanza.**
- (...omissis...)

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 su questioni che costituiscono l'essenza stessa delle Forze armate.**

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, oggi art. 882 del T.U.O.M.). 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 - oggi art. 884 del T.U.O.M. e comma 1, art. 5 RIRM - oggi art. 903 del T.U.O.M.). 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 *"il 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).

Il mandato rappresentativo può cessare solo per:

- cessazione del servizio;
- passaggio ad altra categoria o grado;
- trasferimento;

- perdita dei requisiti di eleggibilità;
- aver riportato due consegne di rigore (comma 2, art. 13 RARM - oggi art. 883 del T.U.O.M.). Come si vede, non essendo contemplato l'istituto delle sfiducia per motivi sindacali, il mandato viene considerato a tempo indeterminato nella vigenza dei quattro 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 oggi art. 887 del T.U.O.M.). Un dato significativo quanto all'assenza di un carattere realmente sindacale degli organismi di rappresentanza, emerge, inoltre, dall'art. 887 del T.U.O.M., 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 oggi art. 913 del T.U.O.M.); tale disposizione **nega ai militari il diritto di libertà negativa di associazione.**

Il mancato riconoscimento ai delegati dei diritti di libertà rappresentativa e di 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 rappresentanza 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. Ciò è chiaramente indicato anche nella Parte Prima – Titolo Primo sub. 1.a. del Compendio sulla Rappresentanza Militare (Marzo 2004 – Aggiornamento 2012) edito dallo Stato Maggiore dell'Esercito – Reparto Affari Giuridici ed Economici del Personale – Ufficio Reclutamento, Stato e Avanzamento – che, testualmente, recita: *“La Rappresentanza Militare non può essere tuttavia assimilata in alcun modo ad un'organizzazione sindacale – laddove quest'ultima si intenda quale organizzazione deputata a svolgere attività negoziale esclusiva – in quanto, quale appartenente all'ordinamento militare, la stessa non può essere in contrapposizione al Vertice dell'Amministrazione. La conclusione di un accordo negoziale, infatti, è il raggiungimento di un'intesa tra le due parti contrapposte che agiscono in posizione paritaria difendendo interessi contrastanti anche in modo determinato e tenace, atteso che, trattandosi della disciplina*

del rapporto d'impiego, costituiscono argomento di decisiva importanza.

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

In tal senso non si capisce come le indicazioni rese dall'Esercito Italiano per definire la rappresentanza militare o, meglio ancora, per giustificare la predominanza assoluta dell'attività dei Vertici delle amministrazioni militari nei rapporti interorganici, possa ben conciliarsi con il contenuto dell'art. 97 della Costituzione a mente del quale *"i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione"*: l'esercizio delle funzioni proprie di ciascun organo istituzionale deve avvenire entro i limiti ed in applicazione di quanto previsto dalla normativa primaria. Tale ultimo assunto sintetizza il c.d. "principio di legalità" fondamento dell'operato di qualunque Stato democratico, laddove l'attività degli organi ed uffici pubblici deve essere sempre riconducibile ad espresse previsioni di legge, onde non sconfinare nel mero arbitrio, con la contestuale possibilità di condurre sempre ed anche un sindacato nei confronti delle scelte operate dall'amministrazione.

In stretta connessione al principio di legalità si trovano il criterio direttivo di buon andamento (detto anche principio di buona amministrazione) e quello di imparzialità: il primo (buona amministrazione) legato al perseguimento di una gestione ottimale della *res pubblica* è oggi ancor più puntualizzato e valorizzato dalla definizione in chiave positiva dei principi di efficienza, efficacia ed economicità a cui si deve uniformare tutta l'attività del soggetto pubblico; il secondo (imparzialità) consiste invece nel rispetto della giustizia intesa in senso sostanziale, che deve informare non solo l'organizzazione della Pubblica Amministrazione, ma anche la sua stessa attività. Da tale ultimo principio si ricavano, *de plano*, alcuni ulteriori corollari, ovvero:

- l'ammissione di tutti i soggetti, senza discriminazioni, al godimento dei diritti;
- il divieto di "favoritismi" ed illegittimità negli atti amministrativi emanati, con ponderazione di tutti gli interessi (sia pubblici che privati) coinvolti nel procedimento.

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).

La *"coesione interna"* è una formula di stile che acquista valore solo se intesa in funzione di presidio all'obbedienza militare. Con essa ci si riferisce all'incontro di due particolari momenti che rappresentano

l'essenza stessa dei corpi militari: **l'emissione** dell'ordine e **l'esecuzione** dello stesso. Nel primo momento il superiore palesa la sua volontà; nel secondo, contiguo al primo, l'inferiore la realizza. A presidiare il secondo momento (l'obbedienza) vi è il Codice Penale Militare oltre che il Regolamento di Disciplina Militare. Si consideri che l'obbedienza degli appartenenti alla 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 dei suoi appartenenti 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, mentre rappresenti un rischio inaccettabile per la blindatissima coesione interna delle Forze armate e di polizia militarmente organizzate. E' di tutta evidenza che il secondo momento (esecuzione dell'ordine), considerata la sua blindatura, non corra alcun rischio in caso di riconoscimento del diritto associativo.

Relativamente alla minaccia della "**neutralità dell'ordinamento militare**" ad opera dei riconoscimenti sindacali ai militari, ci si interroga sulla realtà di tale paventata minaccia che, in astratto, sarebbe maggiormente messa rinvenibile nella **vicinanza dei vertici militari all'autorità politica**, soprattutto se si considerano le nomine, su scelta politica, delle più alte cariche istituzionali in campo militare; ciò in considerazione che in detti casi si derogando le rigide procedure di assunzione dell'incarico di comando in relazione al grado rivestito e, a parità di grado, all'anzianità posseduta, privilegiando i criteri discrezionali attribuite alle autorità decidenti.

Non si spiega come la possibilità di operare tali scelte discrezionali non possano comportare, in astratto, la possibilità di aprire la via ad attività che potrebbero risultare non compatibili con i caratteri di **coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare**, alla stessa stregua di quanto paventato nel riconoscere i diritti sindacali in ambito militare.

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. Tale ipotesi, in quanto foriera di pericoli di diversa natura, è stata dalla Corte Costituzionale esplicitamente respinta: "*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 Corte Costituzionale n. 126/1985).

## CONSCIO

che la libertà di associazione, di cui all'art. 11 CEDU, non ha portata illimitata e che 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.

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**, è 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 soprattutto in tempo di pace.

Nel caso di specie appare evidente come la restrizione imposta dall'art. 1475 del C.O.M. 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.

## VALUTATO

altresì che 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.

Teoricamente, non si può escludere, che il divieto assoluto di costituire o aderire ad associazioni a carattere sindacale possa avere effetti depressivi sulla spesa pubblica con aggravio del debito pubblico del Paese; ciò perché non si può escludere, sempre teoricamente, che in assenza di nuove garanzie, tale divieto possa incidere negativamente sulla giustizia e sulla lotta all'evasione non potendosi escludere l'estensione dell'obbedienza militare, cieca ed incondizionata, anche ai militari muniti dei poteri di polizia giudiziaria e tributaria.

Per quanto sinora esposto,

**IN ESTREMA SINTESI**, in linea con gli orientamenti indicati dal Co.Ce.R. della Guardia di Finanza e dal Co.Ce.R. Interforze, questo organismo ritiene che sia fondamentale che, in una società democratica, tutti i lavoratori – senza alcuna distinzione – possano esercitare il diritto di unirsi in associazioni rappresentative dei propri interessi nella

sfera lavorativa e che i cittadini militari, in tempo di pace, possano godere delle medesime libertà garantite a tutti gli altri cittadini.

**Per tali motivi**

## **DELIBERA**

di chiedere al Co.Ce.R., per il tramite del Co.I.R., nell'ambito delle prerogative di competenza, di promuovere la modifica dell'art. 1475 del D.Lgs. n. 66/2010 C.O.M. nel senso di estendere anche ai cittadini militari, in tempo di pace, il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire a quelle già esistenti.

- trasmette la presente al CUB a stralcio verbale;
- per la risposta, la presente delibera viene inviata, per quanto di competenza:
  - al CUB;
  - al Co.I.R. del Comando Aeronavale Centrale;
  - ai Co.Ba.R tutti della Guardia di Finanza.
- ai sensi dell'art. 908 del D.P.R. 90/2010 (T.U.O.M.), venga data tempestiva diffusione della delibera attraverso la pubblicazione del portale Intranet;
- ai sensi dell'art. 931 del D.P.R. 90/2010 (T.U.O.M.), venga esposta agli albi della sede e dei Comandi dipendenti;
- venga inviata la delibera a mezzo mailing list a tutti i rappresentati;
- che la risposta contenga le motivazioni ad ogni eventuale mancato accoglimento ovvero accoglimento parziale;
- ai sensi dell'art. 924 del D.P.R. 90/2010 (T.U.O.M.), dovrà rimanere esposta sino alla formulazione della risposta e, quindi, per un ulteriore periodo di 30 (trenta) giorni.

La presente delibera, approvata all'unanimità, viene inviata a stralcio verbale.

<b>PRESENTI</b>	<b>FAVOREVOLI</b>	<b>CONTRARI</b>	<b>ASTENUTI</b>
<b>7</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Pratica di Mare, 17 dicembre 2012

**IL SEGRETARIO**

*M.A. Rosario A. LEONARDO*

**IL PRESIDENTE**

*Ten. Col. Rocco Nicola SAVINO*