

INTRODUZIONE

LA POSIZIONE DEL PROBLEMA A LIVELLO TEORICO E PRATICO: QUALE LIBERTÀ SINDACALE PER I MILITARI E COME BILANCIARLA CON LE ESIGENZE DI SERVIZIO?

La questione della libertà sindacale per i militari ha rappresentato, e tutt'ora rappresenta, un tema di grande complessità e rilevanza, che si colloca al crocevia tra interessi costituzionalmente garantiti e necessità istituzionali legate alla difesa dello Stato. Infatti, da un lato, la Costituzione italiana riconosce a tutti i lavoratori, ai sensi dell'art. 39, senza distinzioni, il diritto di associarsi in sindacato per tutelare i propri interessi professionali e collettivi. Dall'altro, l'organizzazione delle Forze armate impone limitazioni funzionali volte a garantire la disciplina, la coesione e l'efficienza operativa, principi fondamentali per l'assolvimento dei compiti istituzionali, come sancito dal combinato disposto degli artt. 52, 97 e 98 della Carta costituzionale.

Per individuare appieno i confini della libertà sindacale in ambito militare, si è reso necessario, in via preliminare, analizzare i fondamentali tratti distintivi sia dell'ordinamento sindacale che di quello militare.

Si è quindi analizzata l'imponente base teorica su cui poggiano le questioni normative e giurisprudenziali relative all'esercizio della libertà sindacale nel nostro ordinamento giuridico.

Tale scelta, che peraltro rappresenta il passaggio introduttivo dello studio, ha permesso di comprendere come due sistemi apparentemente inconciliabili – quello sindacale, fondato sul riconoscimento di diritti individuali e collettivi, e quello militare, costruito su una struttura rigida e gerarchica – possano non solo coesistere, ma cooperare fra loro.

Il delicato equilibrio tra la tutela dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori e le esigenze collettive di sicurezza ha dunque sollevato il problema di quale spazio possa essere riservato all'esercizio della libertà sindacale all'interno delle Forze armate, senza tuttavia comprometterne la capacità

operativa. E tracciarne i confini è la questione teorica principale che ci si è posti nell'analisi.

Allo scopo di delineare un quadro normativo che si confà ad uno studio organico e, in un certo senso, pioneristico, sulla libertà sindacale dei militari, ci si è necessariamente dovuti confrontare con l'influenza cruciale delle fonti sovranazionali, in particolare con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e con la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

Tali fonti hanno infatti svolto un ruolo determinante nel plasmare il riconoscimento della libertà sindacale dei militari, che si è sviluppato attraverso un intricato equilibrio tra la tutela dei diritti fondamentali e le imprescindibili esigenze dell'ordinamento militare. Declinare e definire il valore ed il peso giuridico della libertà sindacale alla luce della dimensione internazionale è stato fondamentale nell'identificare i confini di tale libertà.

Anche a fronte dei principi emersi dalla normativa e dalla giurisprudenza sovranazionale, lo studio della materia si è dimostrato estremamente delicato se si considera che il diritto sindacale militare è una materia giovane, ancora in una fase iniziale, quasi di assestamento.

Infatti, solamente con la sentenza della Corte costituzionale del 13 giugno 2018, n. 120 è stato riconosciuto ai militari il diritto di costituire associazioni sindacali, diritto però temperato dalle restrizioni imposte dal legislatore circa l'esercizio ed il godimento dei diritti sindacali.

L'interrogativo principale emerso da tale sentenza, e che ha animato il dibattito dottrinale e parlamentare, riguarda il modo in cui bilanciare la libertà sindacale con le esigenze dell'ordinamento militare.

La sfida consiste nell'assicurare che questa libertà non si trasformi in una mera concessione formale, priva di effettività per i militari, con la consapevolezza che garantire una piena libertà sindacale potrebbe, di fatto, compromettere la capacità delle Forze armate di adempiere con prontezza ai loro doveri istituzionali.

In questo contesto, l'approvazione della Legge 28 aprile 2022, n. 46, recante «Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare» ha rappresentato un passo epocale perché ha dato attuazione ai principi sanciti dalla Corte costituzionale. Tuttavia, ciò non può leggersi come un passaggio privo di criticità.

L'ordinamento militare, infatti, rientra nel quadro del pubblico impiego non contrattualizzato, e in virtù del ruolo rivestito dai suoi appartenenti e delle funzioni che lo caratterizzano, vive di una disciplina che si discosta profondamente dalle tutele e dalle libertà sindacali riconosciute non

solo nel settore privato, ma soprattutto nei confronti del pubblico impiego civile.

Di conseguenza, si è reso necessario valutare il riconoscimento del diritto sindacale ai militari alla luce delle peculiarità intrinseche dell'ordinamento militare. Attraverso quali modalità bilanciare la libertà sindacale dei militari con i principi di coesione interna, prontezza operativa e neutralità dell'ordinamento militare è stato l'interrogativo centrale che ha guidato lo studio.

Nell'analisi, si è altresì affrontato lo spinoso tema dei limiti entro i quali le associazioni professionali sindacali militari (cd. APCSM) possono svolgere la loro funzione sindacale, evidenziando il rischio che proprio tali limiti possano svuotare di significato il diritto di associazione sindacale.

Infatti, la disciplina dettata dalla l. n. 46/2022, poi recepita nel Codice dell'ordinamento militare, ha garantito diritti sindacali limitati, su cui fra tutti si ricorda il necessario assenso ministeriale, prodromico alla costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale.

Tale condizione ha suscitato interrogativi sull'effettivo grado di libertà riconosciuto ai militari, nonché sulle modalità con cui il legislatore ha inteso conciliare i principi costituzionali con le esigenze dell'ordinamento militare.

Al fine di valutare l'impatto effettivo della nuova disciplina, si è poi indagato nel merito il tema delle materie di competenza delle associazioni sindacali. Infatti, la l. n. 46/2022 ha cercato di tracciare una linea di demarcazione tra le materie che possono rientrare nella competenza delle associazioni e quelle che, per la loro stretta connessione con l'operatività e il comando gerarchico, devono restarne escluse.

Cercando di comprendere quale spazio sia effettivamente concesso alle APCSM, è stato fondamentale chiarire fino a che punto tali associazioni possano intervenire in questioni che, pur riguardando i diritti e l'organizzazione del personale, incidono contemporaneamente anche su aspetti operativi cruciali per l'efficienza e la coesione delle Forze armate.

Dal punto di vista pratico, il bilanciamento tra la libertà sindacale e le esigenze di servizio ha richiesto anche un'analisi delle implicazioni concrete che l'esercizio del diritto sindacale può avere sull'organizzazione e sull'efficienza delle Forze armate.

La rigida struttura gerarchica e i principi di disciplina costituiscono, infatti, pilastri imprescindibili per garantire l'efficienza operativa, obiettivo a cui le Forze armate sono deputate. L'esigenza di mantenere una catena di comando fluida e una prontezza operativa costante, di fatto, implica che qualsiasi attività sindacale debba essere compatibile con il funzionamento

della struttura militare, affinché le Forze armate possano rispondere prontamente a situazioni di emergenza. L'attenzione si è quindi spostata su quella parte di normativa, che ha introdotto una serie di meccanismi volti a garantire che l'attività sindacale non interferisca con il corretto svolgimento del servizio militare, peraltro sostenuta da un vasto apparato di norme che fanno da corollario al nucleo centrale rappresentato dal Codice dell'ordinamento militare (cioè il d.lgs. n. 66/2010 che ha recepito i principi della l. n. 46/2022).

In questa prospettiva anche la dimensione comparata ha offerto spunti significativi proprio perché ha messo in evidenza come, in altri ordinamenti, in particolare quelli che si possono ritenere più affini al nostro, pur essendo riconosciuta una certa apertura all'associazionismo sindacale per i militari, permangono stringenti limitazioni legate alle esigenze operative.

Dopo aver analizzato l'impatto della nuova disciplina, di cui alla l. n. 46/2022, nell'ordinamento militare, si è compiutamente analizzato l'inedito nucleo di diritti sindacali riconosciuto ai militari.

Infine, nella parte conclusiva dello studio, si è cercato di dimostrare come il nostro ordinamento giuridico stia progressivamente costruendo un modello di tutela per il soldato lavoratore, diretto al riconoscimento della libertà sindacale, sebbene con evidenti "attenuazioni". Proprio sulla base di quest'ultimo aspetto, chi scrive, ha messo in luce come nel disegno del legislatore si assista alla prima forma di attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione (a tal fine, si rimanda alle *Conclusioni* dello studio).

Anche a fronte del contesto presentato, è tuttavia necessario precisare che lo studio affronta la questione della libertà sindacale dei militari esclusivamente in relazione al tempo di pace, trovando confronto con le disposizioni previste nel Codice penale militare di pace¹.

Tale delimitazione è opportuna poiché, in tempo di guerra, lo scenario giuridico e operativo muta radicalmente. In tali circostanze, infatti, la disciplina delle Forze armate è regolata dal Codice penale militare di guerra, un *corpus* normativo concepito per garantire l'assoluta prontezza e la coesione necessarie ad affrontare le minacce esterne e tutelare gli interessi supremi della Nazione.

Durante il tempo di guerra, infatti, i diritti riconosciuti al personale militare subiscono un ulteriore ridimensionamento, poiché le necessità opera-

¹Il Codice penale militare di pace ed il Codice penale militare di guerra vennero approvati con r.d. 20 febbraio 1941, n. 303 e, stante alcune sostanziali modifiche, fra cui si ricorda l'abolizione della pena di morte, ai sensi della l. 13 ottobre 1994, n. 589, sono tutt'ora vigenti.

tive e difensive assumono un carattere preminente rispetto alle garanzie individuali del tempo di pace. Nel contesto emergenziale di guerra, infatti, l'obiettivo primario diventa la protezione dello Stato e della popolazione, per la quale i militari costituiscono, per espressa previsione legislativa, l'unico strumento autorizzato a rispondere alle minacce esterne con l'uso della forza.

In conclusione, risulta chiaro come la questione della libertà sindacale dei militari rappresenti una sfida giuridica di assoluto rilievo, richiedendo un approccio capace di abbracciare la complessità di un ordinamento che non può essere governato dagli schemi tradizionali del pubblico impiego civile (e, tantomeno, del settore privato).

Le peculiarità proprie delle Forze armate, unitamente alle loro delicate funzioni istituzionali, esigono una valutazione accurata e ponderata, in grado di armonizzare le esigenze operative senza soffocare le legittime aspirazioni alla tutela dei diritti collettivi.

Il quadro normativo attuale, consolidato con l'introduzione della l. n. 46/2022, ha certamente avviato un processo di regolamentazione che, sebbene ancora in fase evolutiva, costituisce un fondamentale punto di partenza per comprendere meglio i confini entro i quali il diritto sindacale militare può svilupparsi. Tuttavia, resta essenziale interrogarsi sulle reali possibilità di queste associazioni sindacali di incidere nella sfera dei diritti sindacali dei lavoratori militari, senza che l'equilibrio tra istanze sindacali e necessità operative venga compromesso.

Lo studio si propone quindi di esplorare tali questioni, senza la pretesa di fornire soluzioni definitive, ma mira a contribuire a un dibattito giuridico che, inevitabilmente, sarà chiamato a confrontarsi con le sfide future, nella consapevolezza che la questione della libertà sindacale dei militari continuerà a rappresentare un nodo cruciale, non solo per il diritto del lavoro militare, ma per l'evoluzione giuridica complessiva del settore.

