

Pietro Lambertucci
Libertà e rappresentanza sindacale
degli appartenenti ai corpi militari:
osservazioni sulla legge 46 del 2022

Sommario: **1.** Piano dell'indagine. **2.** La libertà sindacale "esclusiva" e il pluralismo sindacale. **3.** Il "riconoscimento" delle associazioni sindacali e l'art. 39 della Costituzione. **4.** La giurisdizione. **5.** Dalla rappresentanza collettiva "interna" del COCER all'"alterità" del sindacato dei militari. **6.** Le articolazioni periferiche del sindacato dei militari. **7.** I diritti sindacali. **8.** La rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva. **9.** Le "materie" della contrattazione collettiva tra tutela dell'ordinamento militare e disciplina del rapporto di lavoro. **10.** Il procedimento di contrattazione collettiva tra novellazione del d.lgs. n. 195 del 1995 e normativa generale sul pubblico impiego contrattualizzato. **11.** Rilievi conclusivi.

1. Piano dell'indagine

Dopo quattro anni dalla sentenza della Corte costituzionale, la quale ha attribuito anche agli appartenenti ai corpi militari il diritto di costituire associazioni sindacali¹, è entrata in vigore la legge 28 aprile 2022, n. 46, che regola la libertà sindacale e la rappresentanza sindacale per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare.

La legge, frutto di un lungo e complesso *iter* parlamentare, contrasse-

¹ V. C. Cost. 13 giugno 2018 n. 120, in *ADL*, 2019, II, p. 109, con nota di PACCHIANA, PAR-RAVICINI, *Il difficile cammino delle tutele sindacali per i militari*; in *DRI*, 2018, II, p. 1185, con nota di FALSONE, *La libertà sindacale indossa le stellette ma il legislatore deve ancora prendere le misure*; in *RIDL*, 2018, II, p. 998, con nota di LAMBERTUCCI, *La Corte Costituzionale e il sindacato delle forze armate e della polizia ad ordinamento militare tra incertezze interpretative e rinvio alla legge*; in questa rivista, 2018, n. 3, p. 621, con nota di FERRARA, *Libertà sindacale ed ordinamento militare: l'incostituzionalità del divieto di associazionismo sindacale*; cfr. anche TURAZZA, *La sent. n. 120 del 2018: un approdo intermedio nel riconoscimento della libertà sindacale dei militari*, in *SI*, 2019, n. 3, p. 297.

gnato anche da audizioni con le parti sociali, rappresentanti delle Forze armate ed esperti², risponde ad una logica compromissoria, nel tentativo di realizzare un bilanciamento tra interessi diversi e non sempre facilmente compatibili (il riconoscimento della libertà e dell'attività sindacale e la necessità di assicurare la funzionalità del servizio inserito nell'ordinamento militare); in ogni caso – e analogamente a quanto previsto dall'art. 84 della legge 1° aprile 1981, n. 121 per gli appartenenti alla Polizia di Stato – si esclude la possibilità di esercitare lo sciopero o azioni sostitutive (art. 4, comma 1, lett. b, l. n. 46 del 2022).

Si verificherà, nel corso dell'indagine, i risultati del predetto bilanciamento, ma, in ogni caso, il dettato normativo presenta contemporaneamente luci ed ombre, senza dimenticare che, come vedremo successivamente³, la “centralità” assicurata, nel disegno legislativo, alla contrattazione collettiva è comunque condizionata all'intervento di successivi decreti legislativi per il “coordinamento normativo” con la disciplina vigente (art. 16 della legge n. 46 del 2022).

Pertanto, se può apprezzarsi il riconoscimento della libertà sindacale e dell'esercizio dell'attività sindacale, con i suoi significativi corollari, devono essere segnalate preliminarmente alcune criticità, in alcuni casi superabili in sede applicativa.

2. *La libertà sindacale “esclusiva” e il pluralismo sindacale*

L'art. 1, comma 3, della legge n. 46 del 2022 stabilisce che i militari e gli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento militare possono costituire associazioni sindacali (ed aderirvi), ma esclusivamente all'interno di associazioni sindacali di militari e, nel contempo, alla stregua dell'art. 4, comma 1, lett. i, queste ultime non possono federarsi, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo o convenzionale, con associazioni sindacali “diverse” da quelle regolate dalla stessa legge.

La soluzione accolta risponde ad un primo “paletto” posto dalla stessa

² Per un attento commento, anche con riferimento ai lavori parlamentari, v. IMBERTI, ZELLI, *Prime osservazioni sulla L. 28 aprile 2022, n. 46: “Norme sull'esercizio della libertà sindacale delle Forze Armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare”*, in *LDE*, 2023, n. 2, p. 2 ss.

³ V. *infra* par. 10.

Corte costituzionale⁴, in ordine al riconoscimento della libertà sindacale: le “specificità” dell’ordinamento militare giustificano, secondo i giudici della Consulta, l’esclusione di forme associative “ritenute non rispondenti alle esigenze di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono”.

Si tratta di costituire un sindacato *esclusivo* per una categoria di lavoratori, *separato* dalle altre associazioni sindacali esistenti negli altri comparti pubblici, sulla falsariga di quanto previsto dalla legge n. 121 del 1981 per le Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato). Tale soluzione, già allora, aveva sollevato, tra gli interpreti, non pochi dubbi di compatibilità con l’art. 39, primo comma, della Costituzione⁵.

In realtà, se si vuole, innanzitutto, garantire la “neutralità” del sindacato dei militari rispetto agli orientamenti politici – come si evince direttamente dalle limitazioni introdotte dagli artt. 2, comma 2, lett. b. e 4, lett. g, della legge – occorre rilevare che è ormai definitivamente tramontato il tempo nel quale il sindacato era una “cinghia di trasmissione” del partito politico.

In ogni caso il tempo ormai trascorso dalla legge del 1981⁶ non ha impedito, nei fatti, il “coordinamento” tra i sindacati di polizia e le altre confederazioni sindacali esterne del comparto pubblico⁷, come si evince anche dai provvedimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri che individuano la delegazione sindacale legittimata a partecipare alle trattative per il rinnovo del contratto collettivo⁸. D’altronde i comparti pubblici, al netto

⁴ C. Cost. n. 120/2018.

⁵ Per rilievi critici sul punto v. per tutti RUSCIANO, *Il sindacato di polizia*, in *Contr.*, 1980, p. 19 ss.; FOIS, *Appunti sul problema del “sindacato di polizia”*, in *Sindacati e sistema politico*, Giuffrè, 1978, p. 3 ss., p. 163 ss. e p. 172; cfr. da ultimo F. CARINCI, DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Diritto del lavoro. 1, Il diritto sindacale*, Utet, 2018, p. 109 ss.; cfr. anche BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2023, p. 109.

⁶ Cfr. sul punto NICOLOSI, *Libertà sindacale separata e polizia di stato*, in *LG*, 2012, p. 1051 ss.

⁷ V. sul punto le considerazioni di MENGHINI, *Le articolazioni del “diritto sindacale separato”*: *polizie, carabinieri, forze armate*, in *RGL*, 1992, p. 377 ss. e p. 390; cfr. anche TREU, *Carabinieri, polizia e sindacato*, in *CG*, 1992, p. 353 ss.; F. CARINCI, *Una legittima solidarietà*, in *Nuova Polizia*, 1981, p. 9; da ultimo FALSONE, *Organizzazione sindacale e conflitto collettivo nella Polizia di Stato: a metà cammino verso la libertà*, in *AA.VV., Libertà politiche e sindacali nella polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità*, Franco Angeli, 2016, p. 59 ss. e p. 80, rileva che l’affiliazione del sindacato di polizia alle confederazioni sindacali esterne (nella specie Silp-Cgil e Ugl-Polizia di Stato) non costituisce motivo di imbarazzo.

⁸ V. per tutti il decreto 13 luglio 2006 che riconosce il “collegamento” tra i sindacati della polizia con le confederazioni sindacali di Cgil e Ugl.

delle diverse specificità, non sono, ai fini della politica contrattuale, fatta propria dalle organizzazioni sindacali storicamente presenti, delle “monadi” non comunicanti.

Pertanto, ferma rimanendo la scelta legislativa di costituire un sindacato “separato” per il comparto della sicurezza⁹, vuoi in ragione delle peculiarità connesse al medesimo, tuttavia un “coordinamento” con le organizzazioni sindacali degli altri comparti potrebbe giovare sul piano della politica rivendicativa perseguita con riferimento all’assetto complessivo del lavoro pubblico.

3. *Il “riconoscimento” delle associazioni sindacali e l’art. 39 della Costituzione*

La legge del 2022 imbastisce un articolato procedimento di “riconoscimento” delle associazioni sindacali, che implica il deposito degli statuti presso i Ministeri competenti, la successiva verifica della conformità di questi ultimi alle previsioni della legge con successiva iscrizione del sindacato in un albo, ai fini dell’esercizio dell’attività sindacale e del successivo procedimento di contrattazione (art. 3). Peraltro le stesse associazioni sindacali – che, a questo punto, acquisiscono un personalità giuridica di diritto privato – sono soggette al periodico controllo ministeriale (triennale) in merito alla permanenza di tutti i requisiti richiesti dalla legge (democraticità dell’organizzazione sindacale, elettività delle cariche, neutralità ed estraneità alle competizioni politiche e ai partiti e movimenti politici, trasparenza del sistema di finanziamento e assenza di scopo di lucro) (art. 2, comma 2).

Si tratta di un procedimento amministrativo che costituisce un *unicum* nel panorama delle nostre relazioni sindacali, non previsto, peraltro, per le associazioni sindacali della Polizia di Stato, il quale, comunque, deve allinearsi con l’art. 39 della Costituzione, in quanto ne costituisce un’applicazione “settoriale”.

Se la norma costituzionale consente, ai fini della registrazione sindacale, un controllo di legittimità sulla “democraticità” dell’ordinamento interno

⁹ Tale soluzione, peraltro, era stata caldeggiata già da PERA, *Una grave decisione sul diritto di associazione sindacale del personale della Pubblica Sicurezza*, in *Bollettino della Scuola di perfezionamento e di specializzazione in diritto del lavoro e della sicurezza sociale dell’Università degli studi di Trieste*, 1966, p. 30 ss.

del sindacato (*rectius*, sussistenza nello statuto sindacale di adeguate garanzie procedurali per i dissenzienti), ora la legge del 2022 impone un puntuale rispetto della trasparenza dei sistemi di finanziamento (art. 7) e dei principi in materia di elettività, turnazione e conferimento delle cariche direttive sindacali (art. 8).

Oltre questo tipo di controllo – che può comportare, in caso di esito negativo, la cancellazione dall'albo e la decadenza dall'esercizio di ogni prerogativa sindacale (art. 3, comma 5) – non è possibile andare, in quanto le espressioni sibilline contenute nella stessa legge “in ordine all'assenza di finalità contrarie ai doveri derivanti dal giuramento prestato dai militari” e al rispetto “degli altri requisiti previsti dalla presente legge” (art. 2, comma 2, rispettivamente lett. c ed e), non possono consentire un penetrante controllo di merito, con una dilatazione della discrezionalità amministrativa, sicuramente incompatibile con il programma costituzionale.

Peraltro, la preoccupazione, che ha animato il legislatore, volta a predisporre un rigido controllo sul sindacato è andata al di là del dovuto, con previsioni esorbitanti che minano l'autonomia dei soggetti collettivi (si pensi, ad esempio, alla necessaria conformità degli statuti sindacali alle regole sancite dall'art. 8, comma 4, in materia di durata e turnazione delle cariche sindacali).

Infatti, a ben guardare, la salvaguardia dei principi che governano l'ordinamento militare trovano altri profili di tutela, come verificheremo nel corso dell'indagine, nell'assetto della legge, per cui appare inutilmente invasivo un intervento sugli statuti sindacali di tal segno, che viene a pregiudicare l'autonomia del sindacato, senza un concreto e reale pregiudizio ai valori custoditi dall'ordinamento militare.

4. *La giurisdizione*

Il banco di prova di ogni disciplina legale è costituito dalla giurisdizione, al fine di garantirne l'“effettività” e, sul punto, il complesso dibattito parlamentare, che ha accompagnato il provvedimento, ha condotto il legislatore a confermare la competenza del giudice amministrativo anche per le controversie nelle quali “la condotta antisindacale incide sulle prerogative dell'associazione professionale a carattere sindacale tra militari” (art. 17, comma 1).

L'opzione legislativa, in primo luogo, si pone in controtendenza con quanto stabilito dall'art. 63, comma 3, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che introduce la regola generale della devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario di tutte le controversie promosse dalle organizzazioni sindacali *ex art. 28 St. lav.* a prescindere dalla “contrattualizzazione” o meno del rapporto di impiego. Ciò si evince – come ricordano i giudici di legittimità¹⁰ – dalla mancata riproduzione, nel comma 3, di una clausola di esclusione che, per le controversie sul rapporto di lavoro dei dipendenti regolati dal diritto pubblico, esclude la competenza del giudice ordinario (art. 63, comma 1, d.lgs. cit.) e riconferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 63, comma 4, d.lgs. cit.).

Peraltro, di rincalzo all'orientamento legislativo, in giurisprudenza è pacificamente riconosciuta la “cognizione incondizionata” del giudice ordinario senza eccezioni, anche con riferimento all'ipotesi in cui l'Amministrazione pubblica incida non solo sulle prerogative sindacali dell'associazione sindacale ricorrente *ex art. 28 St. lav.*, ma anche sulle situazioni individuali dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di lavoro non sia stato contrattualizzato.

In secondo luogo, come è stato correttamente rilevato dagli interpreti, l'ampliamento delle giurisdizione amministrativa esclusiva può trovare giustificazione laddove le materie siano caratterizzate da “quell'intreccio inestricabile ... di situazioni soggettive qualificabili come interessi legittimi e diritti soggettivi”¹¹, ma non certo dinanzi ai diritti e prerogative, posti in capo alle associazioni sindacali, dalla legge del 2022.

In via esemplificativa, per la violazione delle procedure di consultazione e di contrattazione, nonché in presenza di comportamenti antisindacali volti ad ostacolare l'esercizio dei diritti sindacali le associazioni sindacali avrebbero potuto ricorrere all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, salva rimanendo la possibilità, per il singolo dipendente, di far valere la propria situazione soggettiva davanti al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001¹². Questo è il caso di condotta antisindacale “plurioffensiva”, come quando si incide sui diritti dei rappresentati sindacali ai permessi o distacchi (art. 9 della legge n. 46 del 2022), ovvero si violano le

¹⁰ V., in giurisprudenza, Cass. Sez. Un. ord. 24 settembre 2010 n. 20161.

¹¹ V., in tal senso, MERCALDO, *La giurisdizione sulle condotte antisindacali nell'ambito dell'ordinamento militare. Una questione ancora irrisolta*, in *RIDL*, 2021, II, p. 560 ss.

¹² Cfr. C. Cost. ord. 24 aprile 2003 n. 143, in *LPA*, 2003, p. 521, con nota di LUNARDON.

“garanzie” (anche in materia di trasferimento) per i militari investiti di cariche sindacali (art. 14, l. cit.).

In conclusione, la dubbia scelta legislativa, che consegna al giudice amministrativo *tutte* le controversie attinenti all’ordinamento militare¹³, viene non solo a scardinare un principio generale, consolidato dal d.lgs. n. 165 del 2001, ma anche oggettivamente a sminuire la significativa svolta – della quale diremo subito – rappresentata dal riconoscimento del “contropotere sindacale” all’interno dei corpi militari.

5. *Dalla rappresentanza collettiva “interna” del COCER all’“alterità” del sindacato dei militari*

Un significativo passo avanti è rappresentato dal riconoscimento della libertà di associazione sindacale; d’altronde il conflitto industriale si colloca, come riassuntivamente ricordato da autorevole dottrina, sul piano del “conflitto con l’autorità che viene esercitata nell’organizzazione del lavoro, qualunque sia il fine produttivo della stessa e indipendentemente dal titolo di proprietà pubblica e privata”¹⁴.

A tale stregua si smantellano gli organi della rappresentanza militare, che costituiscono una rappresentanza esclusivamente “interna” (inserita, pertanto, nel corpo dell’Amministrazione militare)¹⁵ e si transita verso l’“alterità” del sindacato, che favorisce un pluralismo competitivo tra diverse associazioni sindacali (nei corpi militari si sono costituiti infatti diversi sindacati).

Il principio della libertà sindacale si articola, nel dettato normativo, nell’attività di proselitismo nei luoghi di lavoro (*rectius*, la riscossione dei contributi sindacali) e nell’esercizio dell’attività sindacale, con l’attribuzione di un grappolo di diritti sindacali, sulla scia di quanto previsto dallo Statuto dei lavoratori ed infine, con il riconoscimento del ruolo “negoziale” del sindacato dei militari, al pari del sindacato della Polizia di Stato.

¹³ Cfr. sul punto anche MERCALDO, *La giurisdizione*, cit., p. 566.

¹⁴ V. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2006, p. 12, il quale ricorda che il conflitto si manifesta anche nelle strutture burocratiche dello Stato e degli altri enti pubblici.

¹⁵ Come sottolinea DI ROLLO, *Rappresentanze delle forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare*, in *LPA*, 2000, II, p. 350 ss., i consigli di rappresentanza del personale militare costituiscono “organi” delle amministrazioni cui appartengono; per la rappresentanza militare, in termini esclusivamente descrittivi, v., per tutti, GRECO, *Rappresentanza militare*, in *DDP*, XII, Utet, 1997, p. 449 ss.; LANDI, *Rappresentanza militare*, in *ED.*, XXXVIII, Giuffrè, 1987, p. 540 ss.

Sotto quest'ultimo versante significativo appare il passaggio dall'attuale "concertazione" alla negoziazione; tuttavia, le materie di "competenza" delle associazioni sindacali vengono indicate con taglio eccessivamente analitico, che, come vedremo successivamente¹⁶, avrebbe consigliato di adottare, pur nella salvaguardia delle peculiarità dell'ordinamento militare, una declinazione a carattere generale relativa alla disciplina del rapporto di impiego del personale.

6. *Le articolazioni periferiche del sindacato dei militari*

L'art. 6 della legge prevede la possibilità, per le associazioni sindacali, di costituire articolazioni periferiche, in ambiti regionali o territoriali, le cui competenze sono definite dagli statuti.

Innanzitutto è necessario rimarcare la distanza tra le articolazioni periferiche militari, che, comunque, devono essere espressione delle associazioni sindacali rappresentative (art. 6, comma 3), dalle forme di rappresentanza sindacale nei singoli luoghi di lavoro esistenti negli altro comparti del lavoro pubblico, laddove, in questi ultimi, le rappresentanze sindacali unitarie, costituite, su base elettiva ai sensi dell'art. 42, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, esercitano anche un potere negoziale (con la stipula del contratto collettivo integrativo).

Nel nostro caso – nel quale, peraltro, la contrattazione si svolge solo a livello di comparto – si esclude espressamente il "potere negoziale" delle articolazioni territoriali (art. 6, comma 3, l. n. 46 del 2022), ma, nondimeno, le stesse possono esercitare un significativo ruolo in ordine all'interlocuzione con l'Amministrazione militare, nei singoli luoghi di lavoro, ai fini di controllare il rispetto della contrattazione collettiva nazionale (art. 6, comma 2, lett. c.), ma, soprattutto, con riguardo all'applicazione della normativa in materia di sicurezza (art. 3, d.lgs. 9 aprile 1981, n. 81) (art. 6, comma 2, lett. b).

Si tratta dell'esercizio delle prerogative che spettano, nel d.lgs. 81 del 2008, alla rappresentanza collettiva per la sicurezza, in ordine alla promozione delle misure di prevenzione, al controllo sull'effettività dei sistemi di sicurezza e al possibile ricorso all'autorità giudiziaria.

In conclusione, le articolazioni periferiche possono effettuare un signi-

¹⁶ V. *infra* par. 9.

ficativo “monitoraggio” nei luoghi di lavoro, con la creazione anche di un canale di informazione e consultazione dei propri iscritti, al fine di rilevare criticità nell’applicazione della contrattazione collettiva e di poter sollevare “tematiche di competenza sindacale aventi esclusiva rilevanza locale” (art. 6, comma 3).

Uno snodo, non previsto espressamente dalla legge, ma connotato alla circostanza che le articolazioni periferiche operano all’interno dei luoghi di lavoro, potrebbe riguardare, viceversa, anche l’attribuzione di alcuni diritti sindacali, quali, ad esempio, il diritto di convocare le assemblee (art. 10). In tale traiettoria, anche attraverso un’interpretazione ampia della competenza in materia di informazione degli iscritti, (art. 6, comma 2, lett. a), si potrebbe attribuire, anche alle medesime, un diritto di affissione, che, come vedremo, non è espressamente disciplinato dalla legge¹⁷.

7. I diritti sindacali

Strettamente collegata al riconoscimento della libertà sindacale è l’attività di proselitismo nei luoghi di lavoro, che si estrinseca anche attraverso la riscossione dei contributi sindacali, mezzo esclusivo di finanziamento delle associazioni sindacali, come stabilito dall’art. 7, comma 1, della legge.

Se la riscossione dei contributi sindacali appare il necessario presupposto, affinché il sindacato possa esercitare la propria libertà ed attività sindacale, quale “garanzia” esplicitata nel precetto costituzionale (art. 39, comma, 1, Cost.), allora correttamente il diritto alla riscossione, secondo le modalità già determinate nei decreti ministeriali attuativi (art. 7, comma 4)¹⁸, spetta a tutte le associazioni sindacali (riconosciute), a prescindere dall’accertamento del loro grado di rappresentatività.

Una significativa novità, in tal senso, si può cogliere anche nella regolamentazione del diritto di assemblea (art. 10), che presenta elementi di convergenza, ma anche di peculiarità, rispetto alla disposizione contenuta nell’art. 20 dello Statuto dei lavoratori.

Anche se con formula non cristallina l’art. 10 della legge non prefigura

¹⁷ V. *infra* par. 7.

¹⁸ V., ad esempio, il decreto del Ministro della difesa del 26 luglio 2022 che utilizza il meccanismo della delega, rilasciata, dai dipendenti iscritti al sindacato, all’Amministrazione per operare la trattenuta sulla retribuzione mensile.

un mero diritto di riunione – che può attuarsi, in conformità alla previsione statutaria, anche durante il servizio nel limite di dieci ore annue individuali (retribuite) – ma disciplina un diritto “a titolarità collettiva”, in quanto si intrattiene “su materie di competenza delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari” e previa comunicazione – con un termine minimo di cinque giorni di anticipo – da parte del sindacato richiedente (art. 10, comma 2).

Il profilo di peculiarità, rispetto alla disciplina statutaria (applicata anche all'interno dell'impiego pubblico contrattualizzato), risiede nella circostanza che, mentre quest'ultima pone la titolarità del diritto in capo alle rappresentanze sindacali aziendali ovvero alle rappresentanze sindacali unitarie, qui si prescinde dal filtro selettivo della rappresentatività, in quanto il diritto spetta a *tutte* le associazioni sindacali (riconosciute).

Per quanto attiene all'esercizio del diritto di assemblea, la scelta dei locali (idonei), posti a disposizione dell'Amministrazione, deve essere concordata con il sindacato (art. 10, comma 1) e, comunque, si richiede anche di concordare, con i comandanti, le modalità di tempo e di luogo “al fine di renderle compatibili con le esigenze di servizio” (art. 10, comma 3).

La disposizione non è volta a vanificare l'esercizio del diritto – come può indirettamente evincersi anche dall'art. 10, comma 5, che prescrive ai comandanti di favorirne l'esercizio – ma solo a garantire un contemperamento con le esigenze di servizio; d'altronde, anche negli altri comparti pubblici, deve essere garantita, durante lo svolgimento dell'assemblea, la continuità delle prestazioni indispensabili¹⁹.

In altri termini la valutazione della “compatibilità” con le esigenze di servizio richiederà, in caso di contenzioso davanti al giudice amministrativo (art. 10, comma 4), una disamina particolarmente attenta, volta ad evitare che tale clausola possa costituire un grimaldello anche per procrastinare l'esercizio del diritto.

Per quanto riguarda lo svolgimento dell'attività sindacale, qui direttamente imputata alle associazioni sindacali rappresentative, la legge riconosce il diritto al locale per lo svolgimento delle proprie attività, secondo le successive disposizioni dettate dal regolamento di attuazione (art. 9, comma 2).

¹⁹ V. l'art. 4, comma 6, del ccnq del 4 dicembre 2017 sulle modalità di utilizzo di distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali, stipulato dall'Aran e della Confederazioni sindacali per i comparti del pubblico impiego contrattualizzato.

Inoltre, è prevista l'attribuzione di distacchi e permessi retribuiti, nonché permessi ed aspettative sindacali non retribuiti, assegnati sulla base dell'effettiva rappresentatività sindacale (art. 9, comma 3), con criterio proporzionale e secondo modalità determinate poi da una successiva decretazione ministeriale, sentite anche le associazioni sindacali (art. 16, comma 4).

Un utile parametro di riferimento è costituito dalla disciplina attualmente vigente nel pubblico impiego privatizzato²⁰ e la futura contrattazione collettiva stabilirà l'ammontare dei distacchi, dei permessi e delle aspettative da concedere ai rappresentanti delle associazioni rappresentative (art. 9, comma 4, lett. a e b); viceversa la stessa legge detta delle regole generali in materia di distacchi, aspettative e permessi (art. 9, commi 6-14).

Particolare rilevanza riveste la disciplina dei permessi sindacali per i dirigenti sindacali, alla cui stregua si introduce un regime di autorizzazione, che potrà essere concessa dal comandante, laddove “non ostino prioritarie ed improcrastinabili esigenze di servizio e sempre che venga garantita la funzionalità del servizio” (art. 9, comma 10).

Scontando che la disciplina esistente nell'impiego privato (art. 23, St. lav.) sulla scorta del prevalente orientamento giurisprudenziale, configura il permesso sindacale come un diritto pieno ed incondizionato, non subordinato – anche tramite la contrattazione collettiva – alle esigenze tecniche e produttive dell'impresa, negli altri comparti pubblici viene stabilito che nell'utilizzo dei permessi deve comunque essere garantita la funzionalità dell'attività lavorativa della struttura o unità operativa di appartenenza del dipendente²¹.

Sulla scorta della definizione dell'ammontare dei permessi, effettuata in sede di contrattazione collettiva e della ripartizione tra sindacati, fissata dalla decretazione ministeriale, l'autonoma gestione, da parte dei medesimi, dei permessi deve comunque garantire la funzionalità del servizio, come sostanzialmente richiesto anche negli altri comparti pubblici. Tuttavia, ora la legge introduce un ulteriore profilo ostativo (*rectius*, prioritarie e improcrastinabili esigenze di servizio), che appare, per un verso, sovrabbondante, ma, per altro verso, sicuramente insidioso, in quanto rimette sostanzialmente nelle mani del comandante la fruizione del permesso sindacale.

Nella legge del 2022 manca una disciplina del diritto di affissione (art.

²⁰ V. ccnq del 4 dicembre 2017, citato alla nota precedente.

²¹ V. art. 10, comma 7, del ccnq del 4 dicembre 2017, cit.

25, St. lav.), recepita anche negli altri comparti pubblici (art. 5 del ccnq del 4 dicembre 2017), quale strutturale canale di comunicazione tra associazione sindacale e lavoratori, sulla scorta di appositi spazi (eventualmente, se disponibili, anche informatici), messi a disposizione dal datore di lavoro. Infatti, ci si limita a promuovere il più blando diritto del delegato sindacale di inviare “comunicazioni scritte” nelle materie di competenza delle associazioni sindacali (art. 14, lett. e), salvo che il diritto di affissione non possa rientrare, come proposto²², anche nella competenza delle articolazioni periferiche (delle associazioni sindacali rappresentative), ai sensi dell’art. 6, comma 2, lett. a), della stessa legge.

La tutela del militare che ricopra cariche elettive nelle associazioni sindacali rappresentative, nell’ipotesi di trasferimento, è disegnato sulla scorta di quanto previsto dall’art. 22, St. lav. La norma statutaria, per il trasferimento geografico, richiede il previo nulla osta dell’associazione sindacale di appartenenza²³ ed ora, di rincalzo, l’art. 14, lett. b della legge una “previa intesa” con l’associazione sindacale di appartenenza, che esclude la possibilità di trasferimento laddove, analogamente, quest’ultima manifesti una volontà contraria. Sono stabilite eccezioni specifiche dettate dalle esigenze proprie dell’ordinamento militare, alle quali viene impropriamente assimilato il caso dell’“incompatibilità ambientale”, che potrebbe, viceversa, condurre a provvedimenti discriminatori nei confronti del delegato sindacale.

8. *La rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva*

L’art. 13, comma 1, della legge richiede una soglia di rappresentatività, ai fini non solo dell’esercizio dei diritti sindacali, ma anche per la legittimazione negoziale, sulla falsariga di quanto, all’art. 43 del d.lgs. n. 165 del 2001, è stabilito per le associazioni sindacali degli altri comparti pubblici. In questo caso, tuttavia, non essendo previste rappresentanze sindacali di base, con consultazione elettorale, analogamente a quanto avviene per i sindacati della Polizia di Stato, la “soglia” di rappresentatività (*rectius*, rappresentanza) viene misurata solo con riferimento al dato associativo.

²² V. *retro* par. 6.

²³ V., anche per il pubblico impiego contrattualizzato, l’art. 20, comma 4, del ccnq del 4 dicembre 2017, cit.

A tale stregua si sancisce che la rappresentatività si acquisisce laddove le associazioni sindacali raggiungano un numero di iscritti pari al 4 per cento della forza effettiva della Forza armata o della Forza di polizia ad ordinamento militare. Nell'ipotesi in cui l'associazione sindacale rappresenti due o più corpi militari, la stessa dovrà avere una rappresentatività non inferiore al 3 per cento della forza effettiva in ragione del singolo corpo militare, con la possibilità, laddove non raggiunga la predetta soglia in ciascun corpo militare, di essere considerata rappresentativa in quei corpi militari nei quali raggiunga la quota minima del 4 per cento (art. 13, comma 2).

Il legislatore, in ragione della novità introdotta e della possibilità che non tutte le associazioni sindacali siano in grado di raggiungere le predette soglie, introduce un regime transitorio, che riduce le quote percentuali di iscritti (di due punti o di un punto), rispettivamente per i primi tre anni o quattro anni dall'entrata in vigore della legge (art. 13, comma 5), per poter comunque avviare il procedimento di contrattazione collettiva.

L'accertamento della rappresentatività viene effettuato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione (art. 13, comma 6), prima dell'avvio del procedimento di contrattazione, come ora previsto dal d.lgs. 25 novembre 2022, n. 206, per il coordinamento della nuova disciplina con il procedimento disciplinato dal d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195 (art. 16, comma 1, della legge n. 46 del 2022)²⁴, con l'individuazione della delegazione sindacale "rappresentativa" legittimata a trattare (art. 2, lett. b, del d.lgs. n. 195 del 1995, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. a, n. 2, del d.lgs. n. 206 del 2022).

Va sottolineato che, nel procedimento di contrattazione, che ora viene disciplinato unitariamente per tutto il comparto sicurezza (Polizia di Stato e corpi militari), per l'accertamento della rappresentatività dei sindacati della Polizia di Stato si richiede il raggiungimento della soglia prevista dall'art. 43, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, per gli altri comparti pubblici, cioè il 5 per cento, tenendo conto del solo dato associativo (art. 2, lett. a, del d.lgs. n. 195 del 1995).

²⁴ Per il quale v. *infra* par. 10.

9. *Le “materie” della contrattazione collettiva tra tutela dell’ordinamento militare e disciplina del rapporto di lavoro*

L’art. 5 della legge delinea le competenze delle associazioni sindacali dei militari, le quali tutelano gli interessi dei rappresentati²⁵ nell’ambito di materie che, con un taglio analitico, integrano le indicazioni già contenute nel d.lgs. n. 195 del 1995 (artt. 4 e 5), il quale, peraltro, circoscrive ancora l’ambito della negoziazione (art. 11, comma 4, della legge), con le integrazioni contenute nella lettera *f-bis* (relativamente all’ammontare massimo di distacchi, permessi e aspettative per motivi sindacali), inserita nel d.lgs. n. 195 del 1995 dal d.lgs. n. 206 del 2022.

Individuato il “perimetro contrattuale”, l’art. 5, comma 2, dalla lettera b alla lettera g, aggiunge altre materie di competenza delle associazioni sindacali, per le quali, a questo punto, non si comprende se potranno essere oggetto solo di osservazioni o eventuali proposte di modifica ai Ministeri competenti (art. 5, comma 4), ovvero anche di procedure di informazione e di consultazione del sindacato (art. 12).

Una possibile lettura del testo potrebbe raggiungere il seguente risultato: nelle materie oggetto di contrattazione, nonché in quelle ulteriori indicate dalla legge, la “competenza” delle associazioni sindacali può declinarsi sicuramente nella possibilità di inoltrare osservazioni e proposte di modifica della disciplina legislativa e regolamentare esistente, ma anche nella possibilità – per quelle non oggetto di contrattazione – di fruire di diritti di informazione e consultazione, secondo procedure poi definite dal regolamento dell’art. 16, comma 3, della legge (art.12).

Scorrendo, poi, l’elenco delle materie balza agli occhi la frettosità con la quale è stato confezionato: ad esempio “l’assistenza fiscale e la consulenza previdenziale” (lett. b) molto spesso sono appannaggio del sindacato senza ulteriori filtri, in quanto quest’ultimo è anche un erogatore di servizi per i propri associati (come riconosce anche l’art. 7, comma 1); le “provvidenze per gli infortuni” (lett. d), la promozione delle “pari opportunità” (lett. e),

²⁵ Peraltro, la norma richiede alle associazioni sindacali di garantire che i militari rappresentati assolvano ai compiti propri dei corpi militari e che l’adesione al sindacato non interferisca con il regolare svolgimento dei servizi istituzionali. In realtà la “garanzia” sull’assolvimento dei compiti propri dei corpi militari spetta all’Amministrazione militare (in qualità di datore di lavoro) e il contenimento tra libertà sindacale e servizi istituzionali è regolato, viceversa, dalla legge in esame.

nonché l'incentivazione del "benessere del personale" (lett. g) possono trovare uno spazio nella stessa contrattazione collettiva.

Sono presenti anche inutili duplicazioni: ad esempio nell'art. 5 tra le materie elencate sono ricomprese le prerogative sindacali di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 81 del 2008 (art. 5, comma 2, lett. f), che costituiscono, viceversa, oggetto di esercizio, alla luce dello statuto del sindacato, da parte delle articolazioni periferiche di quest'ultimo (art. 6, comma 2, lett. b)²⁶.

Non mancano, inoltre, le incertezze interpretative, se è vero che il d.lgs. n. 206 del 2022 demanda, per le materie oggetto di contrattazione, ad un successivo regolamento (*ex art. 16, comma 3, della legge*), la definizione delle procedure di informazione e consultazione sindacale (artt. 4, comma 2, e art. 5, comma 2, d.lgs. n. 195 del 1995, sostituiti dall'art. 1, comma 1, rispettivamente, lett. b., n. 2 e lett. c., n. 2, d. lgs. n. 206 del 2022).

Sul punto occorre fare chiarezza, ricostruendo il percorso legislativo. Gli articoli 4, comma 2 e 5, del d.lgs. n. 195 del 1995 (rispettivamente per le Forze di polizia ad ordinamento militare e per le Forze armate) stabilivano che, per le materie oggetto di informazione e per le forme di partecipazione, si applicavano le disposizioni contenute nell'art. 19 della legge n. 382 del 1978, sul presupposto, tenuto ben presente nel 1995, di distinguerle dalle materie oggetto allora di concertazione (artt. 4, comma 1, e 5, comma 1, d.lgs. n. 195 del 1995). Pertanto la legge del 1978, ancorché non abrogata, disegnava il perimetro degli obblighi di informazione e di consultazione, dell'allora organo centrale della rappresentanza militare anche da parte delle Commissioni parlamentari competenti, con riguardo alla formulazione di istanze, pareri, proposte anche su materie legislative o regolamentari attinenti alla disciplina del rapporto di lavoro.

Ora l'ambito degli organi informativi è disciplinato dall'art. 12 della legge n. 46 del 2022, che impone alle amministrazioni militari l'obbligo di comunicare, alle associazioni sindacali rappresentative, il contenuto delle circolari e direttive da emanare con riferimento alle materie indicate nell'ampio elenco contenuto nell'art. 5. In quest'area, pertanto, si collocano gli obblighi di informazione e di consultazione del sindacato e la legge ne demanda correttamente le modalità attuative ad un successivo regolamento (art. 16, comma 3); la "riscrittura" di tale ambito comporta evidentemente anche l'abrogazione della richiamata disciplina previgente contenuta nel d.lgs. 195 del 1995, come puntualmente è accaduto con l'intervento del d.lgs. n. 206 del 2022.

²⁶ V. *retro* par. 6.

Tuttavia il d.lgs. n. 206 del 2022 inserisce un elemento di possibile confusione, in quanto richiama l'intervento del regolamento di cui all'art. 16, comma 3, non per l'attuazione dell'art. 12 della legge con riferimento agli obblighi informativi, bensì in relazione alle materie oggetto del percorso negoziale di cui si discuterà successivamente. Sorge allora il dubbio se tale opzione, che si presenta come un'operazione di mero "coordinamento normativo", non sia diretta – in contrasto, comunque, con quanto prescrive l'art. 12 della legge n. 46 del 2022 – a procrastinare l'avvio del procedimento negoziale, che quest'ultima intende avviare direttamente nei limiti disegnati dall'art. 11, comma 4.

Il legislatore riconferma l'impostazione fatta propria dal d.lgs. n. 195 del 1995, che fornisce un'elencazione "casistica" delle materie (allora oggetto di concertazione ed ora di contrattazione), laddove il nuovo scenario contrattuale avrebbe consigliato l'adozione di una formula ampia, volta a contrattare, nel tavolo negoziale, tutti gli aspetti – economici e normativi – afferenti alla disciplina del rapporto di lavoro.

Ma c'è di più: proprio l'emersione di altri interessi, nella dinamica fisiologica della contrattazione collettiva, può porre sul tappeto di quest'ultima ulteriori profili di disciplina del rapporto di lavoro, rispetto ai quali ogni "cristallizzazione", per singoli istituti, potrebbe risultare superata (nonché fonte di contenzioso).

Tale conclusione non presenta rischi con riferimento alle *specificità* insite nell'ordinamento militare, che si riflette, comunque, anche sul rapporto di servizio dei militari; infatti l'art. 5, comma 3, della legge esclude dalla "competenza" del sindacato le materie afferenti all'ordinamento militare, all'addestramento, alle operazioni, al settore logistico – operativo, al rapporto gerarchico – funzionale nonché all'impiego del personale in servizio²⁷.

In realtà la riserva di competenza della legge appare ancora più ampia in ragione di quanto stabilisce l'art. 2, comma 4, della legge 6 marzo 1992, n. 216, richiamato dall'art. 6 del d.lgs. n. 195 del 1995, non modificato dal d.lgs. n. 206 del 2022 e non abrogato dalla legge del 2022.

In particolare, nell'art. 2, comma 4, l. n. 216 del 1992 si fa esplicitamente riferimento – per la riserva di legge – all'organizzazione del lavoro, degli uffici e delle strutture, allo stato giuridico del rapporto di pubblico impiego,

²⁷ Come puntualizza il d.lgs. n. 206 del 2022, nelle materie non oggetto di contrattazione resta ferma l'autonomia decisionale delle amministrazioni.

alla mobilità ed impiego del personale, alle sanzioni disciplinari, alla determinazione delle dotazioni organiche, ai modi di conferimento della titolarità degli uffici e dei comandi, all'esercizio della libertà e dei diritti fondamentali del personale, al trattamento accessorio per i servizi prestati all'estero.

A ben guardare, molti profili inseriti dalla legge del 1992 rientrano ora nell'ampia locuzione contenuta nell'art. 5, comma 3, della legge del 2022, con riferimento al rapporto gerarchico-funzionale, nonché all'impiego del personale in servizio.

Tuttavia, se vogliamo trovare un reale spazio ad obblighi di informazione e di consultazione del sindacato si può proporre, *de iure condendo*, un utile "confronto" tra Amministrazioni militari e sindacato (nelle forme di un obbligo di informazione ed, eventualmente, di consultazione) in merito alla determinazione delle piante organiche, nonché ai modi di conferimento della titolarità degli uffici e dei comandi, con la finalità di conciliare le esigenze di "trasparenza" nella gestione amministrativa con le ragioni dell'efficienza e le caratteristiche gerarchiche dell'ordinamento militare. Su tale tracciato potrebbe inserirsi la previa acquisizione di un parere, obbligatorio ma non vincolante, sulle modifiche dello stato giuridico e del rapporto di impiego del personale, nonché in merito all'introduzione di nuove tecnologie con effetti sulla riorganizzazione degli uffici ed impatto sui rapporti di lavoro.

10. *Il procedimento di contrattazione collettiva tra novellazione del d.lgs. n. 195 del 1995 e normativa generale sul pubblico impiego contrattualizzato*

L'art. 16, comma 1, della legge demanda a un successivo provvedimento normativo la necessità di provvedere ad un coordinamento normativo, per il necessario passaggio dal procedimento di concertazione, regolato dal d.lgs. n. 195 del 1995, al nuovo procedimento di contrattazione.

Nel contempo, tra i criteri direttivi disegnati dalla legge, si prevede, per il comparto sicurezza, da un lato, un'articolazione della contrattazione, in una prima area riguardante gli aspetti comuni a tutti i corpi militari e in una seconda area (declinata tecnicamente come di secondo livello) per disciplinare gli aspetti più caratteristici delle singole Forze armate e Forze di polizia, anche con riferimento alla distribuzione della retribuzione accessoria e di produttività (art. 16, comma 1, lett. d) e, dall'altro, l'istituzione

di un'area negoziale specifica per il personale dirigenziale (art. 16, comma 1, lett. e).

È ora intervenuto il d.lgs. n. 206 del 2022, il quale non ha provveduto a “riscrivere” il d.lgs. n. 195 del 1995, ma a innestare le necessarie modifiche nel corpo di quest'ultimo, rendendo, in tal modo, anche complessa la “lettura” della trama legislativa vigente.

In ogni caso il legislatore ha confermato l'impianto complessivo del d.lgs. n. 195 del 1995, limitandosi: 1) a ridefinire le delegazioni sindacali trattanti (Ministri, Amministrazione militare, associazioni sindacali) alla luce della legittimazione negoziale conferita ai sensi dell'art. 11 della legge del 2022; 2) a sostituire al procedimento di “concertazione” il nuovo procedimento di “contrattazione”; 3) a delineare la mappatura della trattazione e ad istituire l'area negoziale dirigenziale.

Viceversa, il d.lgs. n. 195 del 1995 mostra l'usura del tempo per quanto riguarda le diverse fasi del procedimento negoziale, sulle quali è indispensabile avviare un confronto con il procedimento previsto dal d.lgs. n. 165 del 2001 per gli altri comparti del pubblico impiego.

A fronte della definizione dell'ipotesi di accordo sindacale sopravvive la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 195 del 1995, che consente alle organizzazioni sindacali (sia della Polizia di Stato nonché dei corpi militari) dissenzienti di poter inoltrare alle delegazioni sindacali di parte pubblica le loro osservazioni; nella fase finale del procedimento. Il Consiglio dei Ministri, verificate le compatibilità finanziarie ed esaminate le predette osservazioni, approva le ipotesi di accordo sindacale (art. 7, comma 11, d.lgs. cit.).

Innanzitutto le coordinate su cui si muove il procedimento di trattazione nel pubblico impiego contrattualizzato adotta, per la sottoscrizione del contratto collettivo, un criterio maggioritario (art. 43, comma, 3, d.lgs. n. 165 del 2001), mentre la previsione, contenuta nel d.lgs. del 1995, di ulteriori osservazioni (da parte delle organizzazioni dissenzienti) viene ad obliterare la genuina dinamica negoziale e il reale (e maggioritario) consenso che potrebbe essersi coagulato, tra le diverse associazioni sindacali, sull'ipotesi di accordo.

Inoltre, per quanto attiene al profilo nevralgico del rapporto tra procedimento negoziale e atto normativo di recepimento, il d.lgs. del 1995 si pone sulla scia di quanto stabiliva la legge quadro in materia di pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93), la quale, analogamente, recepiva in d.P.R. l'accordo sindacale, ma con una cifra stilistica più chiara, in ordine al rapporto

tra dinamica negoziale ed autorizzazione, da parte del Consiglio dei Ministri, alla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo (art. 6, comma 8, l. n. 93 del 1983).

Infatti, a fronte di un complesso *iter* negoziale – al quale partecipava ovviamente la delegazione sindacale di parte pubblica – l'approvazione del Consiglio dei Ministri poteva avvenire solo a seguito di una verifica delle necessarie compatibilità di bilancio, ma non certo con intervento diretto sull'assetto negoziale²⁸.

Viceversa, la procedura disegnata dal d.lgs. n. 195 del 1995, che demanda alla compagine governativa il vaglio delle osservazioni dei sindacati dissenzienti (maggioritari o minoritari?) può costituire sicuramente una formidabile opportunità, in mano al Governo, di poter condizionare, in via indiretta, la stessa trattativa negoziale, se non addirittura un'irresistibile tentazione, per quest'ultimo, di intervenire sugli assetti negoziali raggiunti.

Pertanto, una volta "chiusa" l'ipotesi di accordo sindacale e verificato, dal Ministro per la pubblica amministrazione, il consenso dei sindacati maggioritari (il 51 per cento con riferimento al dato associativo) sulla scia di quanto stabilito dall'art. 43, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001, si tratta solo di controllare le compatibilità finanziarie e allora emerge chiaramente il "ruolo" dell'atto normativo di recepimento: un passaggio necessario in presenza di personale ancora in regime di diritto pubblico.

Prima dell'atto finale di recepimento, si tratta, pertanto, di effettuare un'ultima verifica delle compatibilità finanziarie e, in presenza di una determinazione negativa, riaprire la trattativa sindacale, sulla scia non solo di quanto stabiliva il previgente art. 6, comma 8, l. n. 93 del 1983, ma della più chiara previsione contenuta ora dall'art 47, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001, per il pubblico impiego contrattualizzato.

Anzi, per quanto attiene alla verifica delle "compatibilità finanziarie", il d.lgs. n. 195 del 1995 si rimette laconicamente al Consiglio dei Ministri, che istituzionalmente è un organo politico, per cui sarebbe più saggia decisione coinvolgere, come per gli altri comparti del pubblico impiego, un organo tecnico, come la Corte dei Conti e rimettersi al suo giudizio di certificazione (art. 47, commi 5-7, d.lgs. n. 165 del 2001).

²⁸ Sul punto v. l'equilibrato commento di L. ZOPPOLI, sub *art. 6*, in *Commentario alla legge quadro*, in *LNLCC*, 1984, II, p. 633 ss., il quale sottolineava come "il Consiglio dei Ministri non può direttamente modificare le intese, ma solo negare l'autorizzazione ed invitare le delegazioni a formulare una nuova ipotesi di accordo e a rivedere la prima, indicando ovviamente l'oggetto e i motivi della richiesta di riesame" (p. 646).

In conclusione la novella del 2022 ha inciso sul d.lgs. n. 195 del 1995 in maniera epidermica, lasciando irrisolti molti nodi sostanziali del procedimento di contrattazione che, viceversa, potrebbero essere definiti con un'attenta trasposizione della normativa presente nell'art. 47, d.lgs. n. 165 del 2001²⁹.

II. *Rilievi conclusivi*

Cercando di riannodare i fili conclusivi del discorso, la legge del 2022, che presenta insieme aspetti positivi e criticità, si caratterizza per essere un intervento tipicamente “settoriale”, avulso non solo dalla disciplina sindacale esistente nel pubblico impiego contrattualizzato, ma anche dalla più stringata regolamentazione, apprestata nel 1981, per la Polizia di Stato.

Non avrebbe nociuto, pertanto, adottare una prospettiva sistematica, che, senza appiattire le differenze tra Polizia di Stato e corpi militari e, all'interno di questi ultimi, tra singole Forze armate e polizia ad ordinamento militare (da valorizzare in sede di contrattazione collettiva), avrebbe consentito di delineare una “cornice comune” in materia di libertà ed attività sindacale nel comparto sicurezza, con un occhio rivolto anche agli altri comparti del pubblico impiego.

Preso atto dell'opzione legislativa, a nostro avviso esistono comunque margini significativi per un avvicinamento alla disciplina generale del d.lgs. n. 165 del 2001, che, come è stato sottolineato da un compianto Maestro, realizza il “nocciolo duro” dell'art. 39 della Costituzione e costituisce “il passaggio verso una nuova stagione della legislazione sindacale postcostituzionale”³⁰.

²⁹ Per una sintesi del procedimento di contrattazione esistente nell'impiego pubblico contrattualizzato v., per tutti, FIORILLO, *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Piccin, 2018, p. 67 ss.

³⁰ V. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in CARUSO, SCIARRA (a cura di), *Opere. Scritti sul diritto sindacale*, Giuffrè, 2000, II, p. 399 ss. e p. 430.

Abstract

Il saggio esamina i profili più rilevanti della legge 28 aprile 2022, n. 46, sull'esercizio della libertà ed attività sindacale del personale appartenente ai corpi militari, mettendone in luce, innanzitutto, le criticità (la libertà associativa "esclusiva", il riconoscimento del sindacato nei confronti con l'art. 39 della Costituzione, la giurisdizione), ma anche gli aspetti innovativi (il passaggio dalla rappresentanza collettiva "interna" dei COCER all'introduzione della dialettica sindacale, lo svolgimento dell'attività sindacale con l'attribuzione di diritti sindacali, la legittimazione negoziale). Sotto quest'ultimo profilo si auspica, nel rispetto delle specificità connesse all'ordinamento militare, una più incisiva rivisitazione delle dinamiche negoziali e un maggior coordinamento con il procedimento di contrattazione stabilito dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, per gli altri comparti del pubblico impiego "contrattualizzato".

First observations on the law n. 46 of 2022 on trade union freedom and trade union representation of personnel belonging to military bodies

The essay examines the most relevant profiles of the law of 28 April 2022, n. 46, on the exercise of trade union freedom and activity of personnel belonging to military corps, highlighting, first of all, the critical issues (the "exclusive" freedom of association, the recognition of the union in comparison with Article 39 of the Constitution, the jurisdiction), but also the innovative aspects (the passage from the "internal" collective representation of the COCER to the introduction of the union dialectic, the carrying out of the union activity with the attribution of union rights, the negotiating legitimacy). From this last point of view, in compliance with the specificities connected to the military system, we hope for a more incisive review of the negotiating dynamics and greater coordination with the bargaining procedure established by Legislative Decree 30 March 2001, n. 165, for the other sectors of the "contracted" public employment.

Keywords

Personale appartenente ai corpi militari, libertà sindacale, attività sindacale, contrattazione collettiva.

Personnel belonging to military bodies, trade union freedom, trade union activity, collective bargaining.

