

Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

23 luglio 2020

Mercoledì 22 luglio l'Aula della Camera ha approvato, in prima lettura, il nuovo testo delle proposte di legge C. 875, 1060, 1702 e 2330 AR, recante "Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo".

Il provvedimento interviene dopo un significativo pronunciamento della Corte Costituzionale, che nel 2018 ha modificato il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di diritti sindacali dei militari ([sentenza n. 120 del 2018](#)).

Premessa

L'esame in sede referente delle proposte di legge A.C. 875 e 1060 è iniziato il 29 gennaio 2019. In relazione a queste due proposte di legge si è svolto un nutrito ciclo di audizioni fino al 26 marzo 2019. Nella medesima seduta del 26 marzo 2019 si è inizialmente adottato, quale testo base, quello della proposta C. 875 della deputata Corda. Successivamente, nella seduta del 9 aprile 2019, è stato dapprima disposto l'abbinamento della proposta di legge A.C. 1702 e, successivamente, è stato nominato un Comitato ristretto, i cui lavori sono terminati l'11 aprile. Nella medesima data la Commissione plenaria ha adottato, quale testo base, il **nuovo testo** della proposta Corda.

L'esame in sede referente è quindi proseguito con la presentazione degli emendamenti e l'approvazione di alcuni di essi, fino al 15 maggio 2019. In tale ultima data, acquisiti anche i pareri delle Commissioni in sede consultiva, la Commissione ha licenziato il testo per l'Assemblea, conferendo alla relatrice il mandato a riferire. L'Assemblea, svolta la discussione generale il 27 maggio, **ha deliberato il rinvio in Commissione** nella successiva seduta del 28 maggio. A partire dal 25 giugno fino al 4 dicembre 2019 si è svolto un supplemento di attività conoscitiva. Nella successiva riunione dell'Ufficio di presidenza del 15 gennaio 2020 si è concordato di adottare come testo base quello rinviato dall'Assemblea (C. 875/A) e di fissare un nuovo termine per la presentazione di emendamenti.

Nella seduta del 5 febbraio 2020 si è proceduto all'abbinamento dell'ulteriore proposta di legge A.C. 2330.

La fase emendativa si è conclusa nella seduta del 27 maggio 2020.

Nella seduta del 15 luglio 2020, acquisiti anche i pareri delle Commissioni in sede consultiva, la Commissione **ha licenziato il testo per l'Assemblea**, conferendo alla relatrice il mandato a riferire.

Mercoledì 22 luglio l'Aula della Camera ha concluso l'esame, in prima lettura, del provvedimento modificandone il titolo nel seguente modo "Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo"..

Il contenuto del nuovo testo delle proposte di legge C. 875, 1060, 1702 e 2330 AR

Il nuovo testo delle proposte di legge C. 875, 1060, C. 1702 e 2330 AR, rinviato in Commissione difesa nel corso della seduta della Camera del 28 maggio 2019, reca disposizioni in materia di associazioni

professionali a carattere sindacale del personale militare.

Nel dettaglio i primi cinque articoli della proposta generale delineano le caratteristiche generali delle associazioni professionali a carattere sindacale specificandone gli ambiti soggettivi e oggettivi di riferimento (articoli 1, 2, 4 e 5) e le procedure per il loro riconoscimento (articolo **3**).

Al riguardo, il comma 1 dell'articolo 1 della proposta di legge, novella il comma 2 dell'articolo 1475 del Codice al fine di stabilire il principio generale in forza del quale "I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale per singola Forza armata o Corpo di polizia ad ordinamento militare **o Interforze** alle condizioni e con i limiti stabiliti dalla legge". Ai sensi dei successivi commi **non possono aderire** alle richiamate associazioni professionali a carattere sindacale il personale della riserva e in congedo, gli allievi delle scuole militari e delle accademie militari.

Nel precisare che l'adesione alle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari è libera, volontaria e individuale, l'articolo 1 **pone il divieto** agli appartenenti alle Forze armate e ai corpi di polizia ad ordinamento **di aderire** ad associazioni professionali a carattere sindacale **diverse da quelle costituite** ai sensi del provvedimento in esame. Inoltre, ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 gli appartenenti alle Forze armate e ai corpi di polizia ad ordinamento militare **possono aderire ad una sola associazione professionale** a carattere sindacale tra militari.

Al riguardo, si ricorda che la Corte Costituzionale, con [la sentenza n. 120 del 2018](#), innovando il proprio precedente orientamento giurisprudenziale su questo tema ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che "I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali" invece di prevedere che "I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali".

Nella richiamata sentenza la Corte, nel riconoscere la legittimità di associazioni professionali a carattere sindacale, ha sottolineato la necessità di una puntuale regolamentazione della materia in considerazione della specificità dell'ordinamento militare e della sussistenza di peculiari esigenze di "coesione interna e neutralità", che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali. In tale settore, sottolinea la Corte, non è concepibile alcuna vuoto normativo, "vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale". In attesa del varo dell'intervento legislativo, al fine di non ledere o comprimere l'esercizio del diritto di associazione sindacale tra i militari, il Ministero della Difesa, con [circolare del 21 settembre 2018](#), ha provveduto a integrare le disposizioni interne in materia di associazionismo tra militari, indicando specifiche condizioni per consentire l'avvio delle procedure di costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale.

Il successivo articolo 2 reca **norme concernenti gli statuti** delle associazioni in esame stabilendo che i medesimi devono ispirarsi ai principi di democraticità dell'organizzazione sindacale ed elettività delle relative cariche; neutralità, estraneità alle competizioni politiche e ai partiti e movimenti politici; assenza di finalità contrarie ai doveri derivanti dal giuramento prestato dai militari; assenza di scopo di lucro; rispetto di tutti gli altri requisiti previsti dalla presente legge. A sua volta l'articolo 4 specifica le attività che non possono essere svolte dalle organizzazioni in esame (**limitazioni**).

In particolare, l'articolo 4 pone il divieto di assumere la rappresentanza di lavoratori non appartenenti alle Forze armate o ai corpi di polizia ad ordinamento militare; **proclamare lo sciopero** o parteciparvi anche se proclamato da organizzazioni sindacali estranee al personale militare e agli appartenenti ai corpi di polizia ad ordinamento militare; promuovere manifestazioni pubbliche in uniforme o con armi di servizio o sollecitare o invitare gli appartenenti alle Forze armate o ai corpi di polizia ad ordinamento militare a parteciparvi; assumere la rappresentanza in via esclusiva di singole categorie di personale; assumere una denominazione che richiami, anche in modo indiretto, quella di organizzazioni sindacali, per cui sussiste il divieto di adesione ai sensi della presente legge, o di organizzazioni politiche; promuovere iniziative di organizzazioni politiche, supportare a qualsiasi titolo campagne elettorali afferenti alla vita politica del Paese; stabilire domicilio sociale presso unità o strutture del Ministero della difesa o dell'economia e delle finanze; assumere rappresentanza a carattere interforze.

L'articolo 3 definisce il procedimento relativo alla **costituzione delle associazioni professionali** a carattere sindacale tra i militari.

Al riguardo viene stabilito il principio generale in forza del quale le associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari, **entro e non oltre cinque giorni lavorativi dalla loro costituzione**, sono tenute a

depositare lo statuto presso il Ministero della difesa o, per le associazioni professionali a carattere sindacale tra appartenenti al Corpo della guardia di finanza, presso il Ministero dell'economia e delle finanze. A sua volta il **competente dicastero, accertata**, entro e non oltre i sessanta giorni successivi, **la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge**, ne dispone la trascrizione in apposito albo ai fini dell'esercizio delle attività previste dallo statuto e della raccolta dei contributi sindacali.

In caso di accertate previsioni statutarie in contrasto con le disposizioni vigenti, il Ministero ne dà tempestiva comunicazione all'associazione che può presentare, entro e non oltre dieci giorni e per iscritto, formali osservazioni. Entro e non oltre i successivi trenta giorni, il Ministero competente adotta il provvedimento finale. **In caso di successivo accertamento della perdita** anche di uno solo dei requisiti o di violazione delle prescrizioni di legge, il Ministero competente ne dà tempestiva comunicazione all'associazione, che può presentare, entro e non oltre dieci giorni e per iscritto, le proprie osservazioni. Entro e non oltre i successivi trenta giorni, il Ministero competente adotta il provvedimento finale, informandone, nel caso di un **provvedimento di cancellazione dall'albo** il Ministro della pubblica amministrazione.

L'associazione incorsa nel provvedimento di cancellazione di cui al precedente comma decade dalle prerogative sindacali e non può esercitare alcuna delle attività previste. Conseguentemente, perdono efficacia le deleghe rilasciate dagli associati per il pagamento dei contributi sindacali ai sensi dell'articolo 7-

Per quanto concerne invece la **competenza per materia** delle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari **l'articolo 5** stabilisce che le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari **curano la tutela individuale e collettiva dei diritti e degli interessi** dei propri rappresentati nelle materie espressamente indicate dal medesimo articolo 5

I successivi **articoli 6, 7 e 8** recano, rispettivamente, disposizioni in merito alla possibilità che gli statuti prevedano la costituzione di **articolazioni periferiche** delle associazioni professionali a carattere sindacale, al **finanziamento e alla trasparenza dei bilanci** e alle **cariche elettive** nelle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

In particolare ai sensi dell'articolo 6 gli statuti delle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari possono prevedere **articolazioni periferiche di livello regionale o territoriale**.

In tali casi gli statuti definiscono le competenze delle articolazioni periferiche, nei limiti dei rispettivi ambiti **regionali o territoriali** nelle seguenti materie:

- a) informazione e consultazione degli iscritti;
- b) esercizio delle prerogative sindacali, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni, sulle misure di tutela della salute e sicurezza del personale militare nei luoghi di lavoro;
- c) rispetto e applicazione della contrattazione nazionale di comparto interloquendo con l'amministrazione centrale di riferimento;
- d) formulazione di pareri e proposte agli organismi elettivi direttivi delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

A sua volta l'articolo 7 prevede che le associazioni professionali di carattere sindacale tra militari siano finanziate esclusivamente con i contributi sindacali degli iscritti, corrisposti nelle forme previste dal presente articolo. Le associazioni non possono ricevere eredità o legati, donazioni o sovvenzioni in qualsiasi forma.

Ai sensi dell'**articolo 8 le cariche** nelle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari sono esclusivamente elettive e possono essere ricoperte solo da militari in servizio effettivo, che abbiano compiuto **almeno cinque anni** di servizio nelle Forze armate o nei corpi di polizia ad ordinamento militare e da militari in ausiliaria iscritti all'associazione stessa.

La durata delle cariche elettive è di quattro anni e non può essere frazionata. Non è consentita la rielezione per più di due mandati consecutivi. Coloro che hanno ricoperto per due mandati consecutivi le cariche elettive di cui all' articolo in esame sono nuovamente rieleggibili trascorsi tre anni dalla scadenza del secondo mandato. Nessun militare può essere posto in distacco sindacale per più di cinque volte.

È eleggibile il personale militare in servizio che non si trovi in stato di sospensione dall'impiego o di aspettativa non sindacale e che non sia impiegato in funzioni di comando obbligatorio o incarico equipollente per l'avanzamento al grado superiore, in attribuzione specifica o che non rivesta l'incarico di comandante di Corpo, che non risulti frequentatore o allievo delle scuole o delle accademie militari, purché in possesso dei seguenti requisiti: non avere riportato condanne per delitti non colposi o sanzioni disciplinari di stato; non essere imputato in procedimenti penali

per delitti non colposi

L'**articolo 9** regola lo svolgimento dell'attività a **carattere** sindacale e la delega al Governo per la disciplina dell'esercizio dei diritti sindacali da parte del personale impiegato in luogo di operazioni.

A tal proposito il principio generale è quello in forza del quale i rappresentanti delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari svolgono le attività sindacali **fuori dell'orario di servizio**.

Ai fini dello svolgimento dell'attività sindacale, alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative ai sensi dell'articolo 13 sono riconosciuti distacchi e permessi sindacali retribuiti nonché permessi e aspettativa sindacale non retribuiti. Con la contrattazione di cui all'articolo 11, è fissato:

a) il contingente massimo di distacchi autorizzabili per ciascuna Forza armata e Forza di polizia a ordinamento militare, nonché il numero massimo annuo di permessi retribuiti per i rappresentanti delle associazioni rappresentative;

b) la misura dei permessi e delle aspettative sindacali non retribuiti che possono essere concesse ai rappresentanti sindacali.

Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per disciplinare le particolari limitazioni all'esercizio dell'attività a carattere sindacale da parte del personale impiegato in attività operativa, addestrativa, formativa ed esercitativa, anche fuori del territorio nazionale, inquadrato in contingenti o a bordo di unità navali ovvero distaccato individualmente. A tal fine il Governo dovrà consentire l'esercizio e la tutela dei diritti sindacali del personale militare salvaguardando le preminenti esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza operativa correlate alle specifiche operazioni militari.

Il decreto legislativo è adottato su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della funzione pubblica, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato e sentite le associazioni professionali a carattere sindacale rappresentative a livello nazionale. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Una specifica disposizione disciplina il **diritto di assemblea (art.10)**.

In particolare, si prevede che i militari **fuori dall'orario di servizio**, possono tenere riunioni anche in uniforme, in locali dell'amministrazione, messi a disposizione dalla stessa, che concorda le modalità d'uso; in luoghi aperti al pubblico, senza l'uso dell'uniforme. Sono autorizzate riunioni **durante l'orario di servizio nel limite di dieci ore annue individuali**,

secondo le disposizioni che regolano l'assenza dal servizio, **con almeno cinque giorni di anticipo**, previa comunicazione ai comandanti delle unità o dei reparti interessati da parte dell'associazione professionale a carattere sindacale tra militari richiedente.

Le modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento delle riunioni devono essere concordate con i comandanti al fine di renderle compatibili con le esigenze di servizio. È fatto divieto di limitare, direttamente o indirettamente, lo svolgimento delle attività sindacali.

L'**articolo 11** stabilisce le **procedure della contrattazione**, mentre l'articolo 13 stabilisce i requisiti per il **riconoscimento del carattere rappresentativo a livello nazionale** delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

In particolare le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari sono considerate rappresentative a livello nazionale quando raggiungono un numero di iscritti almeno pari al **quattro per cento della forza effettiva complessiva** della Forza armata o della **Forza** di polizia a ordinamento militare. Qualora l'associazione professionale a carattere sindacale sia invece costituita da militari appartenenti a due o più Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare, la stessa dovrà avere una rappresentatività in misura non inferiore al 3 per cento della forza effettiva, in ragione della singola Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare. Ai sensi dell'**articolo 18 comma 2**, limitatamente alla prima elezione dei rappresentanti delle associazioni professionali sindacali tra i militari la richiamata quota percentuale di iscritti **è ridotta al tre per cento**.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 **con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione**, sentiti, per quanto di rispettiva competenza, i Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, sono riconosciute le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative a livello nazionale.

Con riferimento al **potere di contrattazione** di cui all'articolo 11 alle richiamate associazioni riconosciute a

livello nazionale **sono attribuiti i poteri negoziali** al fine della contrattazione nazionale di comparto . Per le Forze armate le materie oggetto di contrattazione sono quelle di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 12 maggio 1995; per le forze di polizia ad ordinamento militare le materie di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 12 maggio 1995 n. 195.

Per quanto riguarda l'articolo 4 tali materie sono il trattamento economico fondamentale e accessorio; il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'art. [26, comma 20](#), della [legge 23 dicembre 1998, n. 448](#); la durata massima dell'orario di lavoro settimanale; le licenze; l'aspettativa per motivi privati e per infermità; i permessi brevi per esigenze personali; il trattamento economico di missione, di trasferimento e di lavoro straordinario; i criteri di massima per l'aggiornamento professionale ai fini dei servizi di polizia; i criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli enti di assistenza del personale; l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo [9](#) del [decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229](#). Per quanto riguarda l'articolo 5, tali materie sono: il trattamento economico fondamentale ed accessorio; la durata massima dell'orario di lavoro settimanale; le licenze; l'aspettativa per motivi privati e per infermità; i permessi brevi per esigenze personali; il trattamento economico di missione e di trasferimento; i criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli Enti di assistenza del personale. La nuova formulazione dell'art. 5, operata dal D.Lgs. n. 129/2000, ha introdotto tra le materie oggetto di concertazione anche le seguenti: il trattamento economico di lavoro straordinario; il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari (ai sensi dell'articolo 26, comma 20, della legge n. 448/1998); l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, il comma 3 dell'art. 5, aggiunto dal D.Lgs. n. 129/2000, dispone che le procedure di concertazione per le Forze armate individuano e disciplinano le modalità attraverso le quali si esercitano, nei confronti del COCER, l'informazione e le forme di partecipazione in ordine alle materie oggetto di concertazione.

Ai sensi dell'**articolo 12** le amministrazioni del Ministero della difesa, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti **comunicano alle organizzazioni sindacali** ogni iniziativa volta a modificare il rapporto d'impiego con il personale militare, con particolare riferimento alle direttive interne della Forza armata o del Corpo di appartenenza o alle direttive di carattere generale che direttamente o indirettamente riguardano la condizione lavorativa del personale militare.

I successivi **articoli 14 e 15** recano, rispettivamente, norme in materia di *tutela e diritti del personale militare che ricopre cariche elettive, e pubblicità dell'attività sindacale svolta dalle associazioni in esame*.

A sua volta l'**articolo 16**, comma 1 **delega il Governo** ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il coordinamento normativo delle disposizioni del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 e del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 reca attuazione dell'articolo 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. Con l'articolo 2 del D.Lgs. 195/1995 è stato sancito il principio della partecipazione degli organismi di rappresentanza militare alla fase di concertazione che precede l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica - previsti dall'articolo 1 - con i quali vengono regolamentati i rapporti relativi alle due richiamate categorie di personale delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare e delle Forze armate.

In relazione alla richiamata delega sono stabiliti i seguenti **principi e criteri direttivi**:

1. abrogazione delle disposizioni normative e regolamentari che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare;
2. novella del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 al fine di inserirvi le disposizioni della presente legge;
3. modificazioni e integrazioni normative per il necessario coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti;
4. semplificazione e maggiore efficienza delle procedure di contrattazione del comparto sicurezza e difesa, attraverso la previsione di un primo livello di negoziazione nel quale regolare gli aspetti comuni a tutte le Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare, nonché un secondo livello attraverso cui

regolare gli aspetti più caratteristiche delle singole Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare, ivi compresi la distribuzione della retribuzione accessoria e di produttività.

Sugli schemi di decreto in esame è prevista l'acquisizione del **parere delle competenti** commissioni parlamentari che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

Il successivo comma 3 dell'articolo 16 attribuisce ad un apposito decreto, adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti i Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, il compito di determinare il **contingente dei distacchi e dei permessi sindacali per ciascuna Forza armata e Forza di polizia a ordinamento militare**, da ripartire tra le associazioni professionali a carattere sindacale, sulla base della rappresentatività calcolata secondo quanto previsto dal richiamato articolo 13.

Il decreto dovrà essere adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 17 reca disposizioni in materia di **giurisdizione**.

Al riguardo si prevede **che siano** riservate alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie promosse nell'ambito disciplinato dalla presente legge, anche quando la condotta antisindacale incide sulle prerogative dell'associazione professionale a carattere sindacale tra militari. I giudizi in questa materia sono soggetti al rito abbreviato di cui all'articolo 119, codice del processo amministrativo.

Se la controversia è relativa a condotte antisindacali consistenti in diniego ingiustificato dei diritti e delle prerogative sindacali di cui alla presente legge, l'associazione professionale a carattere sindacale tra militari legittimata ad agire ai sensi del comma 2 può promuovere un previo tentativo di conciliazione presso l'apposita commissione istituita presso il Ministero della difesa (nuovo art. 17-bis).

Si prevede, inoltre, la costituzione, **presso unità organizzative di livello non inferiore a quello regionale** o paritetico delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, almeno cinque commissioni periferiche di conciliazione, per la risoluzione in via bonaria delle aventi rilievo locale.

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con le eccezioni indicate dal medesimo comma. A sua volta l'articolo 28 della legge n. 300 del 1970 stabilisce il principio secondo il quale qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il Tribunale in composizione monocratica del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, nei due giorni successivi, convoca le parti ed assume sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti,

Da ultimo, ai sensi dell'**articolo 18**, dalla data di entrata in vigore della legge sono abrogati gli articoli da 1476 a 1482 del codice dell'ordinamento militare, concernenti gli organismi della rappresentanza militare. I delegati della rappresentanza militare il cui mandato è in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, restano in carica esclusivamente per le attività di ordinaria amministrazione fino all'entrata in vigore del decreto di cui al comma 4 dell'articolo 16 e comunque non oltre il novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

Si precisa, infine, che non possono essere iscritti ad associazioni professionali a carattere sindacale tra militari coloro che ricoprono i gradi di vertice di cui agli articoli 25, 32 e 40 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, né il Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza.

Dossier

[Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11495/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate-5.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11495/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate-5.html>

[Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12146/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate-2.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12146/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate-2.html>

Allegati e Link Web

[Le associazioni sindacali in ambito militare nei principali paesi europei](http://www.camera.it/temiap/2019/02/08/OCD177-3895.pdf)

<http://www.camera.it/temiap/2019/02/08/OCD177-3895.pdf>

[La libertà di associazione sindacale dei militari](http://www.camera.it/temiap/2019/02/08/OCD177-3896.pdf)

<http://www.camera.it/temiap/2019/02/08/OCD177-3896.pdf>

La sentenza n. 120 del 2018 sul riconoscimento del diritto sindacale dei militari

La Corte Costituzionale, con [la sentenza n. 120 del 2018](#), innovando il proprio precedente e consolidato orientamento giurisprudenziale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che "I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali" invece di prevedere che "I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali".

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata da due distinte ordinanze di rimessione, rispettivamente del Consiglio di Stato (R.G. n. 111/2017) e del T.A.R. Veneto (R.G. n. 198/2017), relative all'asserito contratto del richiamato art. 1475, 2° comma del Codice dell'ordinamento militare, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, con indicazione, quali norme interposte, sia di alcuni articoli della CEDU, sia dell'art. 5 terzo periodo, della Carta Sociale Europea (CSE) paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea che riconosce il diritto di associazione sindacale.

Nello specifico, venivano richiamati gli articoli 11("Libertà di riunione e di associazione") e 14 ("Divieto di discriminazione") della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), come da ultimo interpretati dalle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, *Matelly contro Francia* e *Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil)* contro Francia:

In estrema sintesi, con la sentenza n. 120 del 2018 la Corte:

1. ha riconosciuto la legittimità di associazioni professionali di personale militare a carattere sindacale;
2. ha rinviato ad un apposito provvedimento legislativo la definizione delle condizioni e dei limiti di tale riconoscimento.
3. ha confermato la legittimità del comma 2 dell'articolo 1475 nella parte in cui ha stabilito il divieto per il personale militare di aderire ad altre associazioni sindacali, "divieto dal quale consegue la necessità che le associazioni in questione siano composte solo da militari e che esse non possano aderire ad associazioni diverse".

Resta fermo il divieto per i militari di esercitare il diritto di sciopero attualmente previsto dal comma 4 dell'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare che peraltro non aveva formato oggetto di impugnazione da

Nelle motivazioni della sentenza la Corte ricorda in primo luogo come la Costituzione repubblicana abbia "superato radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare" ed abbia "ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no". In linea con tale impostazione, ricorda sempre la Corte, con la legge n. 382 del 1978 (*Norme di principio sulla disciplina militare*) sono stati espressamente riconosciuti al personale militare i diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini ma, al contempo, è stata prevista la possibilità di introdurre alcune limitazioni *ex lege* al loro esercizio "al (solo) fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle forze armate" e in misura tale che "la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate sia attuata nella massima misura compatibile col perseguimento da parte di queste dei propri fini istituzionali".

La Corte richiama, inoltre, le principali fonti normative esterne all'ordinamento nazionale che concorrono ad

integrare l'art. 117, comma 1, della Costituzione e che riconoscono il diritto di associazione sindacale anche al personale militare. Viene, in particolare, ricordato il consolidato orientamento giurisprudenziale della CEDU in relazione all'articolo 11 della Convenzione e si sottolinea come la norma convenzionale, nel significato attribuitole dalla Corte EDU, porti ad escludere che "la facoltà riconosciuta agli Stati contraenti di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari", possa spingersi "fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale".

La Corte costituzionale richiama, altresì, l'art. 5 della Carta sociale che riconosce il diritto di associazione sindacale, estendendolo anche ai membri delle Forze armate, sia pure con rinvio alla legislazione nazionale per la misura in cui tali garanzie possono essere loro applicate. La Consulta ricorda come la Carta sociale si qualifichi anch'essa "fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. La sua applicazione negli ordinamenti dei singoli Stati", osserva la Corte, "non avviene immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l'intervento di questa Corte, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato primo comma dell'art. 117 Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta".

In relazione a tale disposizione la Corte ne sottolinea il carattere puntuale e la similarità con l'analogo articolo della CEDU (articolo 11), convenendo come il divieto di costituire associazioni a carattere sindacale, contenuto nell'articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, risulti incompatibile con entrambe le disposizioni.

Va peraltro sottolineato come la Corte, nel riconoscere la legittimità di associazioni professionali a carattere sindacale ha, altresì, evidenziato la necessità di una puntuale regolamentazione della materia in considerazione della specificità dell'ordinamento militare e della sussistenza di peculiari esigenze di "coesione interna e neutralità", che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali.

In tale settore, sottolinea la Corte, non è concepibile alcuno vuoto normativo, "vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale".

In attesa dell'intervento del legislatore la Corte osserva come siano rinvenibili nell'ordinamento giuridico nazionale alcune disposizioni di carattere generale applicabili anche alle future associazioni sindacali militari.

Al riguardo la Consulta richiama in primo luogo la disposizione di cui all'articolo 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, in base alla quale "La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa". Si tratta di una condizione di carattere generale, osserva la Corte, "valida a fortiori per quelle a carattere sindacale, sia perché *species* del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza" (Cfr. punto 16 delle "considerazioni in diritto" della sentenza n. 120 del 2018).

Inoltre, si legge nella sentenza, "gli statuti delle associazioni dovranno essere sottoposti agli organi competenti e il loro vaglio dovrà essere condotto alla stregua di criteri già desumibili dall'assetto costituzionale della materia che appare comunque "opportuno puntualizzare in sede legislativa". A questo proposito viene, in particolare, richiamato il principio di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, evocato in via generale dell'art. 52 Cost., "che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari" e il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 della Costituzione per tutto l'apparato pubblico e "valore vitale per i Corpi deputati alla difesa della Patria". La verifica dell'esistenza di questi requisiti comporterà, in particolare, l'esame dell'apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento "ed è inutile sottolineare" osserva la Corte "che tra tali modalità spiccano per la loro rilevanza il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza". Per quanto, riguarda, poi, i limiti dell'azione sindacale, viene ricordato il divieto di esercizio del diritto di sciopero, "diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa Corte", ma giustificato, in relazione al personale militare dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

Per quanto concerne, infine gli ulteriori limiti la Corte ravvisa la necessità di una specifica disciplina legislativa ritenendo comunque che in attesa della sua entrata in vigore, al fine di non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e, in particolare, con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza "le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale".

Tali disposizioni, osserva la Corte, rappresentano "adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati".

La circolare del ministero della Difesa del 21 settembre 2018

In attesa del varo dell'intervento legislativo, al fine di non ledere o comprimere l'esercizio del diritto di associazione sindacale tra i militari, il Ministero della Difesa, con [circolare del 21 settembre 2018](#) ("Sentenza

della Corte costituzionale n. 120/2018. Procedure per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale"), ha provveduto a integrare le disposizioni interne in materia di associazionismo tra militari, indicando specifiche condizioni per consentire l'avvio delle procedure di costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale. Di tale adempimento è stato dato conto alla Camera dei deputati, in risposta ad atti di sindacato ispettivo, sia in [Assemblea](#) dal Ministro della difesa sia in [Commissione difesa](#), rispettivamente il 24 e il 30 ottobre 2018.

La circolare definisce i termini temporali di esame, desunti dalla disciplina generale già vigente, affidando le attività istruttorie al Gabinetto del Ministro, in particolare sulle bozze di atto costitutivo e di statuto (da trasmettere a corredo necessario dell'istanza), anche sulla base di pareri dei vertici militari di volta in volta interessati.

Essa prescrive le seguenti condizioni "soggettive, oggettive e funzionali":

1. divieto di avvalersi del diritto di sciopero;
2. divieto di aderire o federarsi ad altre associazioni sindacali non militari;
3. uso di una denominazione idonea ad evidenziare la natura di associazione professionale militare, sia pure a carattere sindacale, e che non richiami, in modo equivoco, sigle sindacali per le quali sussiste il divieto di adesione;
4. adesione del solo personale militare in servizio e di quello in ausiliaria, quest'ultimo in quanto pienamente assoggettabile ad obblighi di servizio, destinatario di una specifica indennità per tale disponibilità e comunque soggetto a determinati vincoli dall'art. 994 COM, che stabilisce come "Il militare in ausiliaria non può assumere impieghi, né rivestire cariche, retribuite e non, presso imprese che hanno rapporti contrattuali con l'amministrazione militare. L'inosservanza di tale divieto comporta l'immediato passaggio nella categoria della riserva, con la perdita del trattamento economico previsto per la categoria dell'ausiliaria";
5. iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo e grado a tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza;
6. esclusione dalle competenze, o comunque dalle finalità statutarie, della trattazione delle materie attinenti a ordinamento, addestramento, operazioni, settore logistico-operativo, rapporto gerarchico-funzionale e impiego del personale;
7. estraneità, anche solo in termini di partecipazione e sostegno, alle competizioni politiche e amministrative comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura;
8. rispetto del principio di democraticità delle Forze Armate ai sensi dell'articolo 52 della Costituzione, anche al fine di rendere effettiva la libertà di associazione riconosciuta, con particolare attenzione alla elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e la rielegibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo;
9. osservanza del principio di neutralità delle Forze Armate ai sensi degli articoli 97 e 98 della Costituzione, valido per tutto il pubblico impiego e a maggior ragione per i Corpi deputati alla difesa della Patria;
10. chiarezza inequivocabile riguardo alla struttura organizzativa, alle modalità di costituzione e di funzionamento nonché alle fonti di finanziamento, consistenti esclusivamente nei proventi delle deleghe connesse al versamento delle quote da parte degli associati;
11. assenza di finalità lucrative e previsione di rendiconti patrimoniali annuali, con carattere di massima trasparenza e visibilità;
12. rispetto dei principi di trasparenza e *privacy*, come dettati dall'ordinamento.

In relazione al tema del riconoscimento del diritto di associazione sindacale del personale militare lo scorso 5 febbraio le Commissioni Difesa riunite di Camera e Senato hanno svolto l'[audizione](#) della Ministra della Difesa, Elisabetta Trenta, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. 875 e A.C. 1060 proposte di legge .

Il parere del Consiglio di Stato del 14 novembre 2018

Successivamente all'adozione della circolare del 21 settembre il Ministero della Difesa ha rivolto al Consiglio di Stato una richiesta di parere segnalando la necessità di alcuni chiarimenti in relazione alle seguenti questioni:

1. in relazione alla composizione delle associazioni a carattere sindacale, se debba essere circoscritta ai soli militari in servizio attivo, ovvero possa ricomprendere anche personale assoggettabile al servizio (militari in "ausiliaria" e in "riserva"), o finanche il personale in quiescenza (militari in "congedo");
2. i rapporti tra i sodalizi in questione e gli organismi della rappresentanza militare, con particolare attenzione alla possibilità di assolvere funzioni o ricoprire incarichi in entrambi i contesti.

In relazione ai richiamati quesiti il Consiglio di Stato con il [parere](#) espresso dalla seconda sezione del Consiglio di Stato nell'Adunanza del 14 novembre del 2018 ha osservato come la limitazione ai militari in servizio attivo e in ausiliaria risulti coerente alla natura delle associazioni e non contrasta con il principio di libertà di associazione. "Il tenore della norma", si legge nel richiamato parere, "così come interpretata dalla sentenza della Corte costituzionale, include la qualificazione delle associazioni come professionali, così da connotare un fondamento nell'esercizio dei compiti d'istituto, attuale o almeno potenziale con ragionevoli probabilità di effetto (per l'ausiliaria), che non è dato di riscontrare né per il personale militare della riserva, né, tanto meno, per quello in congedo. D'altro canto", rileva il Consiglio di Stato, "i militari della riserva e quelli in congedo possono aderire alle associazioni non sindacali e non sarebbe loro inibito, come invece ai militari in servizio e in ausiliaria, di aderire ad associazioni sindacali diverse da quelle tra militari, in particolare quelle che si propongono di tutelare proprio gli interessi di chi sia già o sia prossimo al collocamento a riposo e comunque non più in servizio attivo".

In relazione alla seconda questione posta dal Ministero, il Consiglio di Stato ha osservato come l'esclusione di un duplice ruolo, negli organi di rappresentanza e in quelli direttivi delle associazioni sindacali, "è – a legislazione vigente – congrua e ragionevole, considerata la natura non sindacale degli organi di rappresentanza, costituiti anzi in funzione integrativa delle determinazioni dell'Amministrazione sulle questioni d'interesse del personale. Essi sono sorti proprio per corrispondere in forma dialettica alla funzione propria delle associazioni sindacali, sia pure nella peculiarità e con i limiti di quelle tra militari. Mantenerli distinti serve ad evitare confusioni di ruoli e a preservare il ruolo appunto dialettico delle associazioni sindacali".