



## Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

21 aprile 2022

Il 20 aprile 2022 è stato approvato definitivamente dalla Camera, in seconda lettura, il nuovo testo della proposta di legge A.C. [875-B](#), che reca disposizioni 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

Il testo della proposta di legge A.C. 875-B, approvato in via definitiva dalla Camera lo scorso 20 aprile, reca disposizioni 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.

La proposta di legge era stata approvata dalla Camera **in prima lettura** nel corso della seduta del 22 luglio 2020. Alla medesima erano originariamente abbinata **le proposte di legge Tripodi [C. 1060](#), Pagani [C. 1702](#) e Ferrari [C. 2330](#)**.

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 alcuno 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.

### Dossier

[Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-16282/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate.html>

### Contenuto

I primi cinque articoli della proposta A.C. 875-B **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).

In relazione a queste disposizioni durante l'esame del provvedimento al Senato, all'**articolo 1**, che disciplina il **diritto di associazione sindacale**, è stato modificato il comma 1 per individuare con un riferimento al Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 (art. 627, co. 8), il personale che non può aderire alle associazioni, **limitatamente alla categoria degli allievi**.

Al riguardo il testo della Camera disponeva che non potessero aderire alle associazioni "gli allievi delle scuole militari e delle accademie". Il Senato ha sostituito il riferimento agli allievi delle scuole militari e delle accademie con il riferimento ai militari di truppa di cui all'articolo 627, comma 8, del Codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, limitatamente agli allievi. Gli allievi citati da tale articolo sono gli allievi carabinieri, gli allievi finanziari, gli allievi delle scuole militari, gli allievi marescialli in ferma, gli allievi ufficiali in ferma prefissata e gli allievi ufficiali delle accademie militari.

È stato, infine, aggiunto un nuovo comma volto a specificare che l'attività sindacale è diretta **alla tutela degli interessi collettivi** degli appartenenti alle Forze armate e alle Forze di polizia a ordinamento militare e che tale attività non può interferire con lo svolgimento dei compiti operativi o con la direzione dei servizi.

All'**articolo 2**, riguardante i principi generali che regolano le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, alle lettere a) e d) è stato precisato che i relativi statuti devono essere orientati al rafforzamento della partecipazione femminile e alla trasparenza dei sistemi di finanziamento.

Al comma 2 dell'**articolo 3**, che disciplina la **costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale** tra militari, è stato aggiunto un periodo in forza del quale ogni **3 anni il Ministero competente accerta la permanenza** dei requisiti di legge delle associazioni; è stato introdotto l'**obbligo di motivazione dei provvedimenti ministeriali** che negano l'iscrizione di un'associazione o dispongono la loro cancellazione dall'albo per contrasto con la legge; è stato **umentato da 5 a 15 giorni il termine** per le contro-osservazioni delle associazioni colpite dal provvedimento (Commi 3-4-5); è stato infine aggiunto un comma 6 per prevedere che sono **riservate alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie promosse nel caso di cancellazione**.

All'**articolo 4** (limitazioni), comma 1, lettera d) è stato specificato che il divieto per le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari di assumere la rappresentanza in via esclusiva di una o più categorie di personale, vale anche **se facenti parte della stessa Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare**.

È stata, inoltre aggiunta una lettera per recare **un ulteriore divieto per le associazioni**, quello di aderire, federarsi, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo o convenzionale, anche per il tramite di altri enti od organizzazioni, con associazioni sindacali diverse da quelle costituite ai sensi della legge in esame (lettera i).

All'**articolo 5**, riguardante le **competenze delle associazioni professionali** a carattere sindacale tra militari, è stato modificato il comma 1 per escludere dalle competenze delle associazioni la tutela "individuale" degli iscritti, confermando, quindi, **la sola tutela collettiva** dei diritti e degli interessi dei propri rappresentanti; è stato altresì aggiunto un nuovo comma (co. 5) che novella l'articolo 46 del d. lgs n. 95/2017, recante "Disciplina dei trattamenti accessori e degli istituti normativi per i dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate".

Al riguardo le modifiche sono volte a specificare che le procedure negoziate previste dal comma 1 riguardano il personale dirigente civile e militare e per aggiungere alle materie delle richiamate procedure anche le licenze e le aspettative per infermità.

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

Nello specifico, ai sensi dell'**articolo 6** gli statuti delle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari possono prevedere **articolazioni periferiche delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari**.

Al riguardo, il Senato ha precisato, al comma 1, che le competenze delle articolazioni periferiche sono definite dagli statuti **nei limiti previsti dall'articolo 5**, ovvero nei medesimi limiti di quelli stabiliti per le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

Al comma 2, lettera c), la previsione secondo la quale le articolazioni periferiche possono interloquire con "l'amministrazione **centrale** di riferimento", è stata sostituita con la previsione secondo la quale le articolazioni periferiche possono interloquire con "l'amministrazione di riferimento"; è stata, inoltre, **soppressa la lettera d)** che prevedeva tra le competenze di tali articolazioni periferiche quella di formulare pareri e proposte agli organi direttivi elettivi delle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari. Infine, durante l'esame in Aula al Senato, è stato introdotto un comma aggiuntivo che precisa che, ferme restando le specifiche peculiarità organizzative, le articolazioni periferiche delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari riconosciute rappresentative a livello nazionale ai sensi dell'articolo 13 si relazionano con le articolazioni di ciascuna amministrazione militare competenti a livello areale e comunque non inferiore al livello regionale, con riferimento a tematiche di competenza sindacale aventi esclusiva rilevanza locale, senza alcun ruolo negoziale.

Con riferimento **all'articolo 7** che disciplina **il finanziamento delle associazioni**, il comma 1 è stato modificato per chiarire che le associazioni, anche ai fini del loro finanziamento, possono svolgere **"attività di assistenza fiscale e consulenza** relativamente alle prestazioni previdenziali e assistenziali a favore dei propri iscritti".

Il Senato ha poi modificato in più parti **l'articolo 8** la cui rubrica fa ora riferimento alle cariche direttive, **invece, che elettive**, delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari. È stato, inoltre, introdotto al comma 1, il rispetto del **"principio di parità di genere"** nell'assegnazione delle cariche. Con riferimento, poi, al comma 2 durante l'esame in Aula al Senato, tale comma è stato modificato per definire nel dettaglio i criteri di ineleggibilità e incompatibilità delle cariche prevedendo che: non sono eleggibili e non possono comunque ricoprire cariche nelle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari: a) i militari che hanno riportato condanne per delitti non colposi o sanzioni disciplinari di stato; b) i militari che si trovano in una delle condizioni di cui all'articolo 10, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 235 del 2012 che reca le cause di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali; c) i militari che si trovano in stato di sospensione dall'impiego o di aspettativa non sindacale, **salvi i casi di aspettativa per malattia o patologia che comunque consentano il rientro in servizio incondizionato**; d) gli ufficiali che rivestono l'incarico di comandante di Corpo.

**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 durante l'esame in sede referente al Senato era stato introdotto un comma per prevedere che alle associazioni rappresentative a livello nazionale fosse concesso, da parte di ciascun amministrazione, compatibilmente con le disponibilità, **"l'uso di un locale comune da adibire a ufficio delle associazioni stesse"** nella sede centrale e in quelle periferiche; tale comma è stato ulteriormente modificato in Aula per prevedere che la concessione dell'uso del locale avvenga senza oneri per l'Amministrazione; è stato altresì modificato in sede referente e successivamente in Aula il comma relativo ai distacchi e permessi retribuiti e non retribuiti per prevedere che i siano assegnati sulla base dell'effettiva rappresentatività del personale, calcolata ai sensi dell'articolo 13, e con le modalità di cui all'articolo 16, comma 4.

Il Senato ha, inoltre, inserito **all'articolo 10**, che regola il **diritto di assemblea**, un comma per prevedere che i comandanti o i responsabili di unità garantiscano il rispetto della legge in esame, favorendo l'esercizio delle attività delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

Art. 11.

**L'articolo 11**, in materia di "Procedure di contrattazione" reca unicamente due modifiche di carattere formale.

**All'articolo 12** è stata, invece, modificata la rubrica da "obblighi delle amministrazioni" in **"obblighi informativi"**.

È stato, altresì, modificato il comma 1 per delimitare l'oggetto degli obblighi informativi dell'amministrazione militare, che **non riguarda più "ogni iniziativa** volta a modificare il rapporto di impiego... con particolare riferimento alle direttive interne...o alle direttive di carattere generale che direttamente o indirettamente riguardano la condizione lavorativa del personale militare", **ma il contenuto delle circolari e delle direttive da emanare** con riferimento alle materie indicate nell'art. 5, comma 2.

Al riguardo è stato, altresì, specificato che le procedure di informazione e consultazione delle associazioni rappresentative sono disciplinate nel regolamento di attuazione previsto dal successivo articolo 16.

Il Senato ha, inoltre, modificato introducendo dopo il primo comma, concernente [l'articolo 13](#) le soglie di rappresentatività a regime, **ulteriori 4 commi** volti: a precisare che qualora l'associazione costituita da militari appartenenti a due o più Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare non raggiunga la quota minima di 3 per cento in ciascuna delle Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare, essa è rappresentativa nelle sole Forze in cui raggiunge la quota minima del 4 per cento; a stabilire che "ai fini della consistenza associativa" sono conteggiate esclusivamente le deleghe "che prevedono un contributo non inferiore allo 0.5 per cento dello stipendio"; a chiarire che ai fini della consistenza associativa, la forza effettiva si calcola escludendo il personale che, ai sensi della legge, non può aderire alle associazioni; a prevedere soglie ridotte di rappresentatività per il periodo transitorio, riducendo le soglie previste a regime di 2 punti percentuali per i primi tre anni di entrata in vigore della legge e di 1 punto percentuale per i successivi quattro anni.

All'[articolo 14](#) è stato modificato il comma 1 per limitare i diritti e le tutele previste da tale [articolo](#) al solo personale militare che ricopre cariche elettive **nelle associazioni rappresentative a livello nazionale**.

All' [articolo 15](#) è stato modificato il comma 1 per stabilire **l'obbligo** (e non più la mera possibilità) di pubblicazione di deliberazioni, votazioni, e di ogni altra notizia relativa all'attività sindacale.

Con riferimento poi all'[articolo 16](#) che reca la **delega al Governo per il coordinamento normativo e il regolamento di attuazione**, è stato modificato il comma 1 per introdurre tra i principi e i criteri di delega una lettera ulteriore lettera (lettera e)) relativa **all'istituzione di un'area negoziale per il personale dirigente** delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare, - nel rispetto del principio di equiordinazione con le Forze di polizia a ordinamento civile, come specificato dall'Aula del Senato.

L'istituzione dell'area negoziale di cui al precedente periodo deve avvenire nel rispetto dei vincoli previsti dall'articolo 46 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 ([Disciplina dei trattamenti accessori e degli istituti normativi per i dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate](#).) e nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente per la sua attuazione. È stato, inoltre, modificato il comma 4 per chiarire che il riparto dei distacchi e dei permessi sindacali tra le diverse associazioni (di cui all'art. 9, comma 4) deve essere fatto dal decreto del Ministro della P.A. "con criterio proporzionale", sulla base della rispettiva rappresentatività.

Durante l'esame al Senato all'[articolo 17](#), che reca norme in materia di giurisdizione, è stato modificato il comma 8 per **delimitare l'ambito della legittimazione attiva** delle associazioni, rispetto al testo Camera, che individuava una legittimazione in "sede civile, penale e amministrativa", limitandola alle controversie promosse nell'ambito della presente legge per le quali sussista interesse diretto.

L'[articolo 19](#), recante abrogazioni e norme transitorie, è stato, infine, modificato per prevedere, al comma 1, che le norme sulla rappresentanza militare vengano abrogate **non al momento dell'entrata in vigore della legge**, ma al momento dall'entrata in vigore del decreto del Ministro della P.A. (di cui all'art.16, comma 4) che determina permessi e distacchi. Al comma 2 è stato, inoltre, specificato che i delegati delle rappresentanze militari restino in carica **"e proseguono l'attività di competenza, compresa la partecipazione alle procedure di concertazione per il rinnovo del rapporto di impiego.... se in corso"**, fino all'entrata in vigore del primo decreto del Ministro della P.A (di cui all'art.11, co.3, lett. b)) ovvero se successiva fino alla conclusione dei lavori per la formulazione dello schema di provvedimento.

A decorrere da questa data i consigli della rappresentanza militare e i delegati che li compongono cessano la propria funzione. Sempre in sede referente è stata espunta da qui e riproposta all'art. 13 la previsione di soglie di rappresentatività ridotte per 3 anni.

## L'iter del provvedimento

L'esame delle proposte di legge **Corda C. 875** e **Maria Tripodi C.1060** è iniziato nel corso della **seduta del 29 gennaio 2019**.

Nel corso dell'iter alla Camera sono state abbinare le proposte di legge C. [1702 Pagani](#) (il 9 aprile 2019) e **Ferrari C.2330** (il 5 febbraio 2020)

Il **15 maggio 2019** la Commissione Difesa ha concluso l'esame del [nuovo testo base C. 875](#) Corda ed abb.

Per quanto concerne l'attività istruttoria, durante l'esame in sede referente la Commissione Difesa ha audito i seguenti soggetti:

- Ministra della difesa, Elisabetta Trenta ([5 febbraio 2019](#));
- rappresentanti del COCER-Interforze (13 febbraio 2019 [mattina](#), [pomeriggio](#));
- rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL ([20 febbraio 2019](#));
- rappresentanti delle organizzazioni sindacali militari riconosciute Libera Rappresentanza Militare (LRM), Sindacato Unitario Lavoratori Militari (SIULM) e Sindacato Italiano Militari (SIM) (27 febbraio 2019);
- Capo di Stato Maggiore della Difesa, Gen. Enzo Vecciarelli ([5 marzo 2019](#));
- rappresentanti della European Organisation of Military Associations (EUROMIL) ([12 marzo 2019](#));
- professor Giovanni Guzzetta, Ordinario di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Diritto Pubblico dell'Università degli Studi di Roma-Tor Vergata e professor Pasqualino Albi, Ordinario di diritto del lavoro del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa ([13 marzo 2019](#));
- Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen. C. A. [Giovanni Nistri](#) e Audizione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica militare, Gen. S. A. [Alberto Rosso](#)(14 marzo 2019);
- rappresentanti delle organizzazioni sindacali militari riconosciute, Sindacato Nazionale Finanziari (SINAFI) e Sindacato Italiano Lavoratori Finanziari (S.I.L.F.) e Audizione del professor Giuseppe Cataldi, Ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli studi di Napoli « L'Orientale » ([18 marzo 2019](#));
- Capo di Stato Maggiore della Marina militare, Amm. Sq. Valter Girardelli e Comandante Generale della Guardia di Finanza, Gen. C.A. Giorgio Toschi ([19 marzo 2019](#));
- Avvocato generale dello Stato Massimo Massella Ducci Teri e professor Pietro Lambertucci, Ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi dell'Aquila ([20 marzo 2019](#));
- Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Gen. C.A. Salvatore Farina (21 marzo 2019);
- Avvocato Filippo Bigot ([26 marzo 2019](#)).

Nella seduta dell'Assemblea del 28 maggio 2019, su richiesta della relatrice, l'Aula della Camera ha deliberato il rinvio del provvedimento in Commissione.

A partire dal 25 giugno e fino al 4 dicembre 2019 si è svolto un supplemento di attività conoscitiva.

Il 15 gennaio 2020 si è concordato di adottare come testo base quello rinviato dalla Commissione (C. 875/A) ed è stato fissato un nuovo termine per la presentazione di emendamenti .

Nel corso della seduta del 16 luglio 2020 la Commissione Difesa ha concluso l'esame delle proposte di legge C. 875-1060-1702-2330/A.

L'esame **in prima lettura alla Camera** si è quindi **concluso** nel corso della seduta del **22 luglio 2020**.

[Qui l'iter del provvedimento C.875](#)

Al Senato, la Commissione Difesa ha iniziato l'esame dell'[AS.1893](#) nel corso della seduta del **23 settembre 2020**.

L'Aula del Senato ha concluso l'esame del provvedimento, apportando numerose modifiche al testo trasmesso dalla Camera, **il 17 novembre 2021**.

L'esame alla Camera, in seconda lettura, del provvedimento [C.875-B](#) è iniziato in Commissione Difesa il 1° dicembre 2021.

Lo scorso 21 marzo 2022 ha avuto luogo in Assemblea la discussione sulle **linee generali del provvedimento**.

Nel corso della seduta del 20 aprile l'Aula della Camera ha approvato in via definitiva il provvedimento in esame.

[Qui l'iter del provvedimento A.S. 1893](#)

## 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 dall'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 rieleggibilità 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".