



## Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate A.C. 875-B

Dossier n° 44/2 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
11 gennaio 2022

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	875-B
Titolo:	Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Date:	
adozione quale testo base:	10 gennaio 2022
Commissione competente :	IV Difesa
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso d'esame in commissione

### Premessa

Il testo della proposta di legge A.C. 875-B, che torna all'esame della Camera dei deputati **per la seconda lettura**, 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".

[La sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018](#)

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.

### 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.

, 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 del sistema di finanziamento.

**Principi generali che regolano le associazioni professionali a carattere sindacale**

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.

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 presente legge (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".

**Competenze delle associazioni professionali a carattere sindacale**

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.

Cariche direttive  
delle  
associazioni  
professionali a  
carattere  
sindacale

Modifiche  
all'articolo 8  
Cariche direttive

**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 ciascuna 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 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

l'articolo 13  
Soglie di  
rappresentatività

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 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.

Delega al  
Governo per il  
coordinamento  
normativo

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.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame, come modificata dal Senato, definisce i principi generali del diritto di associazione sindacale del personale militare e le caratteristiche essenziali delle nuove organizzazioni sindacali e il relativo ambito di operatività. Il testo reca, inoltre, **norme sulla giurisdizione** in relazione alle controversie sui comportamenti antisindacali nell'ambito disciplinato dalla legge.

Il provvedimento è pertanto relativo a fattispecie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. In particolare, rilevano le **lettere d)** ed **l)** del comma 2 di tale articolo, che attribuiscono, tra l'altro, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di **difesa e Forze armate e giurisdizione e norme processuali**.

Come in precedenza rilevato 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".La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata da due distinte ordinanze di rimessione, rispettivamente del Consiglio di Stato (R.G. n. 111/2017)<sup>4</sup> 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.

Nello specifico, venivano richiamati gli articoli 116 e 147 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.

## Rispetto degli altri principi costituzionali

In relazione alle finalità del provvedimento, volto a prevedere una disciplina organica dell'esercizio del diritto sindacale dei militari, rilevano gli articoli 39 e 52 comma 3 della Costituzione, concernenti, rispettivamente, il diritto di organizzazione sindacale e il principio di democraticità dell'ordinamento militare.

## Attribuzione di poteri normativi

Il **comma 14 dell'articolo 9** (non modificato dal Senato), delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente 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, secondo il seguente principio e criterio direttivo: 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.

Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto del richiamato criterio direttivo (comma 16 dell'articolo 9).

A sua volta l'**articolo 16**, comma 1 **delega il Governo** ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il coordinamento normativo delle disposizioni del decreto legislativo, n. 195 del 1995, dell'articolo 46 del decreto legislativo n.95 del 2017 e del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare)

In relazione a questi decreti legislativi il comma 5 dell'articolo 16, non modificato dal Senato, contempla la possibilità per il Governo di adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

Tale facoltà va esercitata entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi. Al riguardo si applica la medesima procedura ed i medesimi principi e i criteri direttivi previsti per l'adozione dei decreti legislativi oggetto di integrazione e correzione.

Cost043b

Servizio Studi  
Dipartimento Istituzioni

st\_istituzioni@camera.it - 066760-3855

 CD\_istituzioni

Servizio Studi  
Dipartimento Difesa

st\_difesa@camera.it - 066760-4172

 CD\_difesa