



Sindacati militari, delega per revisione strumento militare, proroga termini legislativi

A.C. 1538

Dossier n° 63 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
15 novembre 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1538
Titolo:	Disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale, nonché disposizioni in materia di termini legislativi
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	3
Commissione competente :	IV Difesa
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

L'**articolo 1 estende di 12 mesi** il termine per l'esercizio della delega prevista dall'articolo 9, comma 15, della legge 46/2022, che riguarda le particolari **limitazioni all'esercizio dell'attività 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 o distaccati individualmente.

L'**articolo 2 rinnova** per ventiquattro mesi **alcune deleghe** concernenti la revisione dello strumento militare nazionale previste dall'articolo 9, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 119, **scadenti il 28 agosto 2023**. Più nel dettaglio, il **comma 1** delega il Governo ad adottare, **entro ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione dello strumento militare nazionale, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 9, comma 1, lettere b), d), e), f), g), e h), della legge 5 agosto 2022, n. 119. I **commi da 2 a 6** ripropongono il contenuto dei corrispondenti commi dell'articolo 9 della legge n. 119/2022: in particolare, rimangono fermi i principi e criteri direttivi individuati dai provvedimenti di delega originari.

Per quanto attiene al **procedimento di formazione dei decreti legislativi delegati**, l'articolo 9, **comma 2**, della legge 119/2022 prevede che i medesimi siano adottati, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge (28/08/2022) **su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa**, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze nonché, per i profili di competenza, con il Ministro della salute, dell'istruzione e del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, acquisizione del parere del Consiglio di Stato, e sentito il COCER (per le materie di sua competenza). Gli **schemi dei decreti legislativi**, corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, dovranno, infine, essere **trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti** per materia e per i profili finanziari, **le quali dovranno esprimere il proprio parere entro sessanta giorni** dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti potranno essere adottati anche in mancanza del parere.

Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1 (dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge) o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di novanta giorni.

Ai sensi del **comma 3** entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo **può adottare disposizioni integrative e correttive**, con le modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi. Si specifica, inoltre, che nel caso di onerosità dei decreti legislativi in esame i medesimi potranno essere emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (**comma 4**).

Per quanto attiene alla **tecnica legislativa** il **comma 5** prevede che gli interventi normativi previsti dalle disposizioni dei decreti legislativi abbiano luogo attraverso **novelle al Codice dell'ordinamento militare** ([decreto legislativo n. 66 del 2010](#)).

Il Governo è, altresì, **autorizzato** ad apportare al TUOM (testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al [D.P.R. n. 90 del 2010](#)) **le modificazioni necessarie per adeguarlo alle disposizioni dei decreti legislativi** adottati ai sensi della delega (**comma 6**).

L'**articolo 3**, costituito da un unico comma, modifica, alle **lettere a) e b)**, l'articolo 26 della legge sulla concorrenza 2021 (legge n. 118/2022), che **delega** il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di **razionalizzazione e semplificazione della disciplina sulle fonti energetiche rinnovabili**. In particolare, **la lettera a) proroga il termine** per l'esercizio della delega **da 16 a 24 mesi** successivi dalla sua entrata in vigore. Dunque, il termine per l'esercizio della delega viene prorogato **al 25 agosto 2024**. **La lettera b)** - inserita al Senato - introduce il **concerto con il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa**, ai fini dell'adozione dei relativi decreti legislativi delegati.

Relazioni allegata e richieste

Il testo originario del provvedimento, presentato al Senato, risulta corredato di relazione illustrativa, relazione tecnica, analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento in esame appare principalmente riconducibile alla competenza legislativa **esclusiva** statale in materia di **difesa e Forze armate** (articolo 117, secondo comma, lettera d)).

Si segnala inoltre che la disposizione di cui all'**articolo 3** del provvedimento, intervenendo in ordine ai termini di esercizio della delega in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche ai fini dell'adeguamento della normativa vigente al diritto dell'Unione europea, della razionalizzazione, del riordino e della semplificazione della medesima normativa, della riduzione degli oneri regolatori a carico dei cittadini e delle imprese e della crescita di competitività del Paese, appare riconducibile alla competenza legislativa **concorrente** in materia di **energia** (articolo 117, terzo comma).

A tale riguardo si rammenta che, con sentenza n. **99 del 2012**, la Corte costituzionale ha affermato che «il legislatore statale [...], attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi [...] espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

A fronte di questo intreccio di competenze, il provvedimento già prevede alcune forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in particolare:

- l'**articolo 2, comma 2**, prevede che i decreti legislativi con i quali è esercitata la delega per la revisione dello strumento militare nazionale siano adottati previa acquisizione dell'**intesa** in sede di Conferenza unificata, relativamente all'attuazione dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 9, comma 1, lettere d), f), g) e h), della legge 5 agosto 2022, n. 119;
- l'**articolo 3, comma 1**, modificando l'articolo 26, commi 4 e 7 della legge n. 118 del 2022, interviene su due disposizioni che già prevedono che i decreti legislativi in materia di fonti energetiche rinnovabili siano adottati previa **intesa** in sede di Conferenza unificata.

Rispetto degli altri principi costituzionali

In relazione al differimento del termine previsto dall'articolo 1 del provvedimento in esame, si ricorda che la delega è volta a prevedere una disciplina organica dell'esercizio del diritto sindacale dei militari. A tale proposito rilevano quindi anche gli articoli 39 e 52 comma 3 della Costituzione, concernenti, rispettivamente, il diritto di organizzazione sindacale e il principio di democraticità dell'ordinamento militare.

Si ricorda infatti 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 di Delega al Governo per il coordinamento normativo 4 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 contrasto 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 che della Carta Sociale Europea (CSE).

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".

Attribuzione di poteri normativi

Il **comma 5 dell'articolo 2** stabilisce che gli interventi normativi previsti dalle disposizioni dei decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 2 siano effettuati apportando le necessarie modificazioni al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (COM).

Il **comma 6 dell'articolo 2** prevede inoltre che il Governo apporti al testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, le modificazioni occorrenti per l'adeguamento ai decreti legislativi adottati ai sensi del medesimo articolo.

Collegamento con lavori legislativi in corso

In relazione all'articolo 1 del provvedimento in esame (rubricato "Disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari"), si segnala che l'articolo 12 del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali, **attualmente in corso di conversione al Senato** (AS 899), proroga di un mese il termine di rilevazione, per l'anno 2023, della forza effettiva della Forza armata o della Forza di polizia a ordinamento militare, ai fini della valutazione della rappresentatività delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

Più nello specifico, il termine del 31 dicembre previsto dall'articolo 13, comma 1, della legge n. 46 del 2022, sulla libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, è prorogato, per il solo anno 2023, al **31 gennaio 2024**.

Secondo la relazione illustrativa, la proroga si rende necessaria al fine disporre, nella sola **fase di prima applicazione**, di un quadro quanto più possibile aderente alla situazione "effettiva" delle deleghe conferite, includendo in esso anche gli effetti delle eventuali revoche intervenute ai sensi dell'articolo 7, comma 3. In tale quadro, la **proroga della data di riferimento per la prima misurazione della rappresentatività al 31 gennaio 2024** appare più idonea a garantire il pluralismo, a sua volta espressione del principio di libera determinazione del militare. Restano fermi invece i requisiti per il riconoscimento della rappresentatività, fissati dall'articolo 13 della legge n. 46 del 2022.

Cost063	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	✕ CD_difesa