



Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, personale militare e civile del Ministero della difesa e operatività delle Forze armate

D.L. 61/2024 / A.C. 1854

Dossier n° 117 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
10 giugno 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1854
D.L.	61/2024
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 9 maggio 2024, n. 61, recante disposizioni urgenti in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, personale militare e civile del Ministero della difesa e operatività delle Forze armate
Numero di articoli:	5
Date:	
emanazione:	9 maggio 2024
presentazione:	9 maggio 2024
assegnazione:	9 maggio 2024
Commissione competente :	IV Difesa
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

Scopo e finalità

Il [decreto-legge 9 maggio 2024, n. 61](#), recante "Disposizioni urgenti in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, personale militare e civile del Ministero della difesa e operatività delle Forze armate", interviene principalmente allo scopo di disciplinare alcuni aspetti relativi allo svolgimento dell'attività a carattere sindacale tra militari.

In tale ambito, la sua finalità è quella di **consentire concretamente il pieno svolgimento dell'attività a carattere sindacale per i militari**; esso disciplina altresì la partecipazione delle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari (APCSM) alle procedure di contrattazione del comparto difesa-sicurezza. Viene infatti puntualmente disciplinata la materia dei distacchi e dei permessi sindacali retribuiti per queste associazioni. Sono poi apportate delle modifiche al regime transitorio in tema di rappresentatività a livello nazionale per le associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari.

Lo stesso decreto contiene altresì disposizioni volte ad **assicurare una maggiore efficienza del personale militare e civile del Ministero della difesa e la massima operatività delle Forze armate**. Tra queste misure rientra la previsione di incrementare il Fondo risorse decentrate del personale civile del Ministero della Difesa, con la finalità di premiare la produttività del personale civile che garantisce il necessario supporto al buon funzionamento delle Forze Armate nonché lo svolgimento di molteplici attività essenziali a cui è preordinata la Difesa.

Il quadro normativo di riferimento in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

La [legge 28 aprile 2022, n. 46](#), approvata sul finire della XVIII legislatura, ha delineato la cornice giuridica nell'ambito della quale è possibile istituire, per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano, associazioni professionali a carattere sindacale tra militari. Il provvedimento è intervenuto 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](#)), riconoscendo per la prima volta la legittimità di associazioni professionali di personale militare a carattere sindacale.

Con il [D.L. 169/2022](#), come integrato durante l'esame parlamentare, è stato differito di ulteriori 12 mesi (giungendo a un termine complessivo di 18) il termine per l'esercizio, da parte del Governo, di alcune deleghe contenute nella [legge 28 aprile 2022, n. 46](#). Per quanto concerne la 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, è stato approvato il disegno di legge governativo ([A.C. 1538](#), divenuto [legge n. 201/2023](#), pubblicata sulla G.U. del 22 dicembre 2023), il cui **articolo 1 estende di ulteriori 12 mesi** il termine per l'esercizio della delega prevista dall'[articolo 9, comma 15, della legge 46/2022](#), quindi fino al **27 novembre 2024**.

Con l'[articolo 12 del D.L. n. 132/2023](#) (Proroga di termini) è stato prorogato 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.

Con il [decreto legislativo 24 novembre 2023, n. 192](#) è stata attuata **una parte della delega** prevista dall'[articolo 16 della legge n. 46 del 2022](#) ("Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare"), e in particolare quella riferita ai criteri direttivi di cui alle **lettere a), b) e c)** dell'articolo 16, comma 1, relativi al **coordinamento normativo**. Sul relativo schema di decreto legislativo ([A.G. n. 56](#)) le Camere avevano reso parere favorevole.

La parte restante della delega di cui all'articolo 16, comma 1, è stata attuata con il [decreto legislativo 25 novembre 2022, n. 206](#) recante Disposizioni di adeguamento delle procedure di contrattazione per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché per l'istituzione delle relative aree negoziali per i dirigenti, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettere d) ed e), della [legge 28 aprile 2022, n. 46](#). Il relativo schema di decreto legislativo ([A.G. n. 6](#)) era stato trasmesso alle Camere per il parere lo scorso 11 novembre.

Il Governo al fine di garantire il pieno esercizio dell'attività professionale di carattere sindacale ha adottato il [decreto-legge 9 maggio 2024, n. 61](#), recante disposizioni urgenti in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, personale militare e civile del Ministero della difesa e operatività delle Forze armate. Il provvedimento, tra le altre, reca misure urgenti in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari al fine di garantire l'avvio del nuovo sistema di tutela dei diritti del personale militare previsto dalla legge 28 aprile 2022, n. 46 (poi integrata nel codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66), consentendo ai titolari di cariche direttive l'esercizio delle prerogative (distacchi e permessi retribuiti) loro riconosciute, compresa la partecipazione alle procedure per il rinnovo del contratto (triennio 2022-2024). Lo stesso reca inoltre modifiche urgenti alla disciplina transitoria in materia di rappresentatività a livello nazionale delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

Contenuto del provvedimento

Il provvedimento si compone di **cinque articoli**.

L'**articolo 1** contiene **disposizioni in materia di distacchi e di permessi sindacali retribuiti** al fine di consentire il pieno svolgimento dell'attività a carattere sindacale tra militari. Definisce inoltre la **partecipazione** da parte delle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari (APCSM) **alle procedure di contrattazione del comparto difesa-sicurezza**.

In particolare, il **comma 1**, prevede che alle associazioni professionali a carattere sindacale fra militari siano riconosciuti, ai fini dello svolgimento dell'attività sindacale, di cui all'art. 1480 del Codice dell'ordinamento militare, distacchi e permessi retribuiti, nella misura di **un distacco ogni quattromila unità di personale** e di **un'ora annua** di permesso retribuito **ogni due unità di personale**.

Il **comma 2** precisa che alla ripartizione di tali distacchi e permessi siano **ripartiti tra le APCSM con metodo proporzionale sulla base della rappresentatività** calcolata in conformità ai criteri fissati dall'articolo 1478 dello stesso Codice.

Al **comma 3**, viene inoltre stabilito che alle associazioni professionali a carattere sindacale fra militari, secondo i medesimi criteri di ripartizione fissati dal comma precedente, è consentito usufruire delle **ore di permesso** nella misura di **un dodicesimo per ogni mese di funzionamento, fatto salvo il rispetto dell'art. 1480, comma 14**, del Codice dell'ordinamento militare. Tale norma, a sua volta, dispone **l'equiparazione dei permessi sindacali al servizio** e prevede che i permessi siano **autorizzati in misura corrispondente al turno di servizio giornaliero** e **non possono superare mensilmente**, per ciascun rappresentante sindacale, **nove turni giornalieri di servizio**.

Al comma 4, infine, vengono individuati gli **oneri complessivi** del provvedimento nella cifra di **6.717.474,00 euro per il 2024** e viene individuata la modalità di copertura.

L'articolo 2 modifica la disciplina transitoria in tema di rappresentatività a livello nazionale per le associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari.

Nella riformulazione operata dal decreto-legge viene prevista una **riduzione delle quote di rappresentatività**, previste dall'art. 1478 del Codice dell'ordinamento militare, di 2 punti percentuali per il triennio 2022-2024 e di 1 punto percentuale per il triennio negoziale 2025-2027. Peraltro, nella riformulazione del comma 2 dell'art. 2257-ter, in forza del riferimento al comma 2 dell'art. 1478, viene **operata un'estensione del perimetro applicativo delle quote speciali disciplinate al comma precedente**; il riferimento a tale disposizione non richiamata nella previgente versione dell'articolo 2257-ter, determina infatti l'applicazione di tali quote **anche per le APCSM costituite da militari appartenenti a due o più Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare**.

L'articolo 3 reca disposizioni volte ad **incrementare il Fondo Risorse decentrate del personale civile del Ministero della difesa** per un importo pari a **10 milioni di euro per il 2024**, in deroga al limite previsto dall'articolo 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017, al fine di **premiare la produttività del personale civile del Ministero**, che garantisce il necessario supporto al buon funzionamento delle Forze Armate nonché lo svolgimento di molteplici attività essenziali a cui è preordinata la Difesa.

Il **comma 2** reca la copertura finanziaria di tale misura, stabilendo una corrispondente riduzione dei risparmi di spesa di parte corrente di natura permanente accertati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera a), l. 244/2012.

L'articolo 4 dispone un incremento delle autorizzazioni di spesa riferite al fondo **multi-sovrano di venture capital denominato NATO Innovation Fund**, aumentando, **da 1.000.000 di euro a 7.650.000 di euro** il relativo importo.

Tale aumento risulta giustificato dalla **necessità di adeguare la copertura finanziaria alle previsioni del cronoprogramma** delle contribuzioni contenuto nel *Limited Partnership Agreement (LPA)*, in cui **l'Italia si è impegnata al versamento di quote pari a 7,65 milioni per i primi 8 anni** di operatività del fondo allo scopo di coprire l'80% della contribuzione totale.

Il **secondo comma** della disposizione provvede all'indicazione della **copertura finanziaria** dei maggiori oneri, pari a **6.650.000 di euro per il 2024**.

L'articolo 5 reca, infine, le disposizioni concernenti l'entrata in vigore del provvedimento. È stabilito che il decreto entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Motivazione della necessità ed urgenza

Il preambolo del decreto-legge riconduce le motivazioni della necessità ed urgenza del provvedimento alle seguenti esigenze:

- **garantire il pieno esercizio dell'attività professionale di carattere sindacale tra militari**. In particolare, il provvedimento, al Capo I, contiene disposizioni urgenti volte a garantire la partecipazione delle associazioni professionali a carattere sindacale alle procedure per il rinnovo del contratto del comparto difesa e sicurezza per il triennio 2022-2024, già avviate lo scorso 24 aprile;
- **assicurare una maggiore efficienza del personale militare e civile del Ministero della difesa e la massima operatività delle Forze armate**. Al Capo II il provvedimento reca disposizioni urgenti in materia di personale militare e civile del ministero della difesa, nonché disposizioni urgenti in materia di investimenti nello sviluppo di tecnologie emergenti, connessi alla partecipazione al *Nato Innovation Fund*.

L'AIR individua il carattere necessario ed urgente di ciascuno degli articoli del decreto-legge.

In particolare, in base all'AIR, **l'articolo 1** si rende necessario ed urgente poichè la citata legge n. 46 del 2022 non prevede una disciplina transitoria. Pertanto, in attesa della prima contrattazione nell'ambito della quale per la prima volta sarà determinato il contingente dei distacchi e dei permessi, l'articolo 1 in esame determina, in un periodo transitorio, un contingente di distacchi e permessi funzionale al corretto svolgimento dell'attività sindacale.

L'articolo 2 introduce, sempre in base all'AIR, modifiche urgenti alla disciplina transitoria in tema di rappresentatività delle APCSM, allo scopo di allineare il progressivo incremento delle soglie di rappresentatività previste dal Codice dell'ordinamento militare (articolo 2257-ter comma 2) alle scadenze di verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Senza tali interventi normativi, i periodi transitori previsti dal Codice dell'ordinamento militare (art. 2257-ter, comma 2) risultano disallineati ai periodi nei quali viene rilevata la rappresentatività delle organizzazioni sindacali del Compatto difesa-sicurezza, ovvero a premessa del triennio contrattuale.

L'incremento per l'anno 2024 del Fondo Risorse Decentrate del personale civile del Ministero della difesa operato dall'**articolo 3** viene valutato dall'AIR urgente per premiare la produttività del personale civile che

garantisce il necessario supporto al buon funzionamento delle Forze Armate nonché lo svolgimento di molteplici attività essenziali a cui è preordinata l'Amministrazione della Difesa.

Infine, per quanto concerne l'**articolo 4**, l'AIR ricorda che la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, comma 724) ha autorizzato, per la partecipazione dello Stato italiano al *NATO Innovation Fund*, una spesa pari a 8 milioni di euro per l'anno 2023, e che tale Fondo si è reso operativo con la firma del *Limited Partnership Agreement* (LPA), che definisce fra l'altro le quote di contribuzione. Per l'Italia, terzo investitore dopo Germania e Regno Unito con 76,53 milioni di euro da investire nel corso di 15 anni (l'80% nei primi otto anni), risulta finanziata la sola quota di contribuzione per il 2023, fissata in iniziali euro 8.000.000 (versati 7,65 M€). Si rende pertanto necessario provvedere alla copertura finanziaria delle successive annualità, con medesimo importo, nella considerazione del fatto che, secondo il cronoprogramma delle contribuzioni contenute nel *Limited Partnership Agreement* (LPA), l'Italia si è impegnata al versamento di **quote pari a 7,65 M€ per i primi 8 anni di operatività del fondo** allo scopo di coprire l'80% della contribuzione totale.

Relazioni allegata o richieste

Il testo è corredato dalle relazioni illustrativa e tecnica, dall'analisi tecnico-normativa (ATN) e dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'ATN precisa che non risultano attualmente all'esame del Parlamento progetti di legge concernenti analoga materia.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il decreto-legge definisce misure urgenti volte a garantire il pieno esercizio dell'attività professionale di carattere sindacale e per assicurare una maggiore efficienza del personale militare e civile del Ministero della difesa e la massima operatività delle Forze armate.

Il provvedimento, nei primi tre articoli, fa riferimento a fattispecie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'**articolo 117** della Costituzione. In particolare, rileva la **lettera d) del comma 2** di tale articolo, che attribuisce, tra l'altro, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di **difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi**.

La disposizione prevista all'articolo 4, riguardante disposizioni urgenti in materia di investimenti nello sviluppo di tecnologie emergenti, connessi alla partecipazione al *Nato Innovation Fund*, è riconducibile alla materia **politica estera e rapporti internazionali dello Stato**, di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'**articolo 117, secondo comma, lettera a)** della Costituzione, nonché alla già menzionata **lettera d) del secondo comma di tale articolo**.

Per quanto attinente al Capo I del presente decreto-legge, si evidenzia 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 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. 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 al Capo I del provvedimento, nella parte in cui sono previste norme urgenti in materia di 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

Nel decreto non è prevista l'attribuzione di poteri normativi.

Cost117	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	✕ CD_difesa

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.