

# dossier

XIX Legislatura

20 maggio 2024

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

D.L. 61/2024 – A.C. 1854



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati



SERVIZIO STUDI SENATO

TEL. 06 6706-2451 - [studii@senato.it](mailto:studii@senato.it) - ~~X~~@SR\_Studi

Dossier n. 285



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Difesa

Tel. 06 6760-4172 [st\\_difesa@camera.it](mailto:st_difesa@camera.it) - ~~X~~@CD\_difesa

Progetti di legge n. 293

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.

*D24061.docx*

## INDICE

▪ Introduzione.....	3
---------------------	---

### **SCHEDE DI LETTURA**

▪ Articolo 1 ( <i>Disposizioni in materia di svolgimento dell'attività a carattere sindacale tra militari</i> ) .....	9
▪ Articolo 2 ( <i>Modifiche alla disciplina transitoria in tema di rappresentatività a livello nazionale</i> ).....	12
▪ Articolo 3 ( <i>Incremento Fondo risorse decentrate del personale civile del Ministero della difesa</i> ).....	14
▪ Articolo 4 ( <i>Investimenti in sviluppo di tecnologie emergenti</i> ) .....	15
▪ Articolo 5 ( <i>Entrata in vigore</i> ) .....	17



## Introduzione

Il decreto-legge 61/2024 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 al fine di disciplinare alcuni aspetti relativi allo svolgimento dell’attività a carattere sindacale tra militari.

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 regolata 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.

Il medesimo decreto contiene altresì disposizioni volte ad 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 provvedimento in esame, infine, comprende una disposizione volta a garantire la copertura finanziaria necessaria al finanziamento del NATO Innovation Fund, per l’anno 2024, secondo gli impegni definiti dal Limited Partnership Agreement (LPA).

Tale decreto-legge si inserisce dunque all’interno della cornice delineata dalla [legge 28 aprile 2022, n. 46](#), che ha definito l’ambito nella quale è possibile istituire associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

• **Legge 28 aprile 2022, n. 46** - "Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo."

Si evidenzia che la [legge 28 aprile 2022, n. 46](#) (“Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo.”) **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.**

Tale provvedimento, all'articolo 1, ha definito il principio generale in forza del quale i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale per singola Forza armata o Corpo di polizia ad ordinamento militare o Interforze.

In deroga al comma 1 dell'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare (COM - D.Lgs. n. 66/2010), che prevede il preventivo assenso del Ministro della difesa per la costituzione di associazioni o circoli fra militari, si è stabilito che **l'adesione alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari è libera, volontaria e individuale**; gli appartenenti alle Forze armate e alle Forze di polizia a ordinamento militare possono aderire a una sola associazione professionale a carattere sindacale tra militari.

Non possono aderire alle associazioni professionali a carattere sindacale i militari di truppa di cui all'articolo 627, comma 8, del Codice dell'ordinamento militare, limitatamente alla categoria degli allievi.

Per un ulteriore approfondimento si rinvia al relativo [dossier](#) predisposto in occasione dell'esame parlamentare delle proposta di legge.

La legge 28 aprile 2022, n. 46, è intervenuta a seguito di 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.

#### • La sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018

L'iter parlamentare che nella XVIII legislatura ha condotto all'approvazione della legge n. 46 del 2022 trae origine dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018 con la quale sono stati definiti i giudizi di legittimità costituzionale inerenti all'**art. 1475, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66** (Codice dell'ordinamento militare).

Nello specifico, con tale pronuncia, la Consulta, innovando il proprio precedente orientamento giurisprudenziale su questo tema, **ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della richiamata disposizione del Codice dell'ordinamento militare**, in quanto prevedeva che i militari non potessero "costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali" invece di prevedere che i militari potessero "costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge", fermo restando "il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali".

In estrema sintesi, con tale sentenza 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";

- 4) ha ribadito la legittimità del divieto per i militari di esercitare il diritto di sciopero previsto dal comma 4 dell'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare.





## **Schede di lettura**



## **Articolo 1** *(Disposizioni in materia di svolgimento dell'attività a carattere sindacale tra militari)*

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**.

### *Alcuni cenni preliminari sui distacchi e sui permessi sindacali retribuiti*

In una prospettiva meramente introduttiva, è possibile definire gli istituti del distacco e del permesso sindacale retribuito nei seguenti termini:

- per **distacco sindacale** intende una parziale o totale riduzione dell'orario di lavoro presso l'amministrazione pubblica, per espletare il proprio mandato all'interno di un'organizzazione sindacale;
- i **permessi sindacali retribuiti** sono invece dei permessi orari o giornalieri, attribuiti per la partecipazione ad attività sindacali.

Attualmente il Codice dell'ordinamento militare, all'articolo 1480, prevede il riconoscimento di distacchi e permessi sindacali retribuiti nonché permessi e aspettative sindacali non retribuiti ai fini dello svolgimento dell'attività sindacale ai rappresentanti sindacali delle APCSM rappresentative (ai sensi dell'articolo 1478 del Codice dell'ordinamento militare), rinviando la definizione di ulteriori elementi (il contingente massimo dei distacchi autorizzabili, il numero massimo annuo dei permessi retribuiti e la misura dei permessi e delle aspettative sindacali non retribuiti) alla contrattazione nazionale di comparto.

L'**articolo 1, al 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**.

**La relazione illustrativa** – non anche il disposto dell'articolo – **specifica la natura transitoria di tale disposizione**, destinata a trovare applicazione per l'anno 2024 **in attesa della prima contrattazione collettiva**.

Sul punto, infatti, vale la pena evidenziare che l'**articolo 1480, comma 4**, del Codice dell'ordinamento militare, riserva alla **contrattazione collettiva** la determinazione:

- a) del contingente massimo dei distacchi autorizzabili per ciascuna Forza armata e Forza di polizia a ordinamento militare nonché il numero massimo annuo dei permessi retribuiti per i rappresentanti delle associazioni rappresentative;
- b) della misura dei permessi e delle aspettative sindacali non retribuiti che possono essere concessi ai rappresentanti sindacali.

*Al fine di evitare incertezze applicative nel caso in cui la conclusione della prima contrattazione collettiva avvenga prima della fine del 2024, si valuti l'opportunità di approfondire di chiarire se essa abbia effettivamente natura transitoria e di coordinarla con l'articolo 1480, comma 4, del Codice dell'ordinamento militare.*

Il **comma 2** precisa che alla ripartizione di tali distacchi e permessi si provvede ai sensi dell'articolo 1480, comma 5, del Codice dell'ordinamento militare; tale disposizione, a sua volta, stabilisce che questi siano ripartiti tra le APCSM con metodo proporzionale sulla base della rappresentatività calcolata in conformità ai criteri fissati dall'articolo 1478, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti i Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle rispettive competenze, e le APCSM.

Il menzionato articolo **1478**, prevede, in sintesi, che le **APCSM, per essere considerate rappresentative a livello nazionale, devono raggiungere un numero di iscritti almeno pari al 4%** della forza effettiva complessiva della Forza armata o della Forza di polizia a ordinamento militare di riferimento, rilevata al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si rende necessario determinare la rappresentatività delle associazioni medesime. **Se, invece, l'APCSM è costituita da militari appartenenti a due o più Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare, per essere considerata rappresentativa a livello nazionale, essa deve raggiungere un numero di iscritti non inferiore al 3% della forza effettiva della singola Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare, rilevata alla medesima data.**

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 euro per il 2024** (3.396.219 per le Forze armate, 2.165.789 per l'Arma dei carabinieri e 1.155.466 per la Guardia di finanza). Alla copertura degli stessi si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma Fondi di riserva e speciali della missione Fondi da ripartire dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a euro 5.562.008, l'accantonamento relativo al Ministero della difesa e, quanto a euro 1.155.466, l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

**Articolo 2**  
*(Modifiche alla disciplina transitoria in tema di rappresentatività a livello nazionale)*

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

L'articolo 2 del presente decreto legge opera una modifica al comma 2 dell'art. 2257-ter del Codice dell'ordinamento militare, contenente disposizioni transitorie in materia di APCSM.

In particolare, per quanto riguarda la rappresentatività a livello nazionale delle APCSM, viene confermata la riduzione delle quote percentuali di iscritti previste dall'articolo 1478, ai commi 1 e 2, ma viene **modificato il periodo temporale in cui opera questa riduzione prevista in via transitoria.**

Nella versione previgente era infatti prevista una riduzione nella misura di 2 punti percentuali per tre anni decorrenti dalla data del 27 maggio 2022 e di 1 punto percentuale per i quattro anni successivi al 27 maggio 2025.

Nella riformulazione operata dal decreto-legge viene invece prevista una **riduzione di 2 punti percentuali per il triennio 2022-2024 e di 1 punto percentuale per il triennio negoziale 2025-2027.**

Tale riformulazione è resa necessaria, come puntualmente rilevato dalla relazione di accompagnamento, dalla circostanza che i periodi transitori previsti dall'art. 2257-ter, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare risultano disallineati rispetto ai periodi nei quali viene generalmente rilevata la rappresentatività delle organizzazioni sindacali del Comparto difesa-sicurezza, ovvero a premessa del triennio contrattuale.

La disposizione in esame, inoltre, risulta funzionale ad allineare le verifiche delle percentuali a quelle della Polizia di Stato/Polizia penitenziaria prima della fine del contratto 2022-2024 (anticipazione da maggio 2025 al 31 dicembre 2024).

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.**

<b>Codice dell'ordinamento militare (D.Lgs. 66/2010)</b>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Modificazioni apportate dall'art. 2 del D.L. 61/2024</b>
Art. 2275-ter <i>(Disposizioni transitorie in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari)</i>	Art. 2257-ter <i>(Disposizioni transitorie in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari)</i>
2. Le quote percentuali di iscritti previste dall'articolo 1478, comma 1, ai fini del riconoscimento della rappresentatività a livello nazionale, sono ridotte: a) di 2 punti percentuali, <b>limitatamente ai primi tre anni, decorrenti dal 27 maggio 2022;</b> b) di 1 punto percentuale, <b>decorsi tre anni dal 27 maggio 2022 e per i successivi quattro anni.</b>	2. Le quote percentuali di iscritti previste dall'articolo 1478, commi 1 e 2, ai fini del riconoscimento della rappresentatività a livello nazionale, sono ridotte: a) di 2 punti percentuali, <b>per il triennio negoziale 2022-2024;</b> b) di 1 punto percentuale, <b>per il triennio negoziale 2025-2027.</b>

### **Articolo 3** ***(Incremento Fondo risorse decentrate del personale civile del Ministero della difesa)***

L'articolo 3 reca disposizioni volte ad **incrementare il Fondo risorse decentrate del personale civile** del Ministero della difesa.

In particolare, il **comma 1** prevede **un'integrazione di 10 milioni di euro per il 2024**, in deroga al limite previsto dall'articolo 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017, a tenore del quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. 165/2001, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Sul punto, la relazione illustrativa precisa che l'articolo 12 del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, in attuazione della delega prevista all'articolo 3, comma 2, lettera a), l. 244/2012 ("delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia") ha disposto la **riduzione della dotazione organica del personale civile del Ministero della difesa** (fissata in n. 27.926 unità, giusto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 gennaio 2013) **a 20.000** unità, obiettivo da conseguire entro il 31 dicembre 2024.

Tuttavia, per effetto del numero di cessazioni registrate negli ultimi anni che si registreranno entro la fine del 2024, l'impegnativo **obiettivo** fissato dal legislatore, tuttavia, sempre secondo la relazione illustrativa, **non solo** sarebbe stato raggiunto ben prima della scadenza, **ma persino superato** in negativo. **Attualmente**, infatti, il numero dei dipendenti civili in servizio si attesta intorno alle **13.000 unità**, consistenza che, pur aggiungendo le circa 4.000 unità di personale militare transitato nei ruoli civili per inidoneità, è già oggi ben al di sotto della soglia delle 20.000 unità.

L'intervento normativo in esame risulta così volto a **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, nonostante il delineato trend di decalage in atto.

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



## **Articolo 4** ***(Investimenti in sviluppo di tecnologie emergenti)***

L'articolo 4 dispone un significativo incremento delle autorizzazioni di spesa riferite al fondo **multi-sovrano di venture capital denominato NATO Innovation Fund**, aumentando, **da 1 milione**, a **7.650.000** il relativo importo.

Il NATO Innovation Fund, si ricorda, è un **fondo di *venture capital***, il primo istituito da un'organizzazione internazionale, che ha **lo scopo di sostenere *start-up* innovative che sviluppino soluzioni tecnologiche all'avanguardia**, per affrontare le sfide critiche **in materia di difesa e sicurezza** e contribuire al mantenimento della **superiorità tecnologica** dell'Alleanza.

Il fondo, la cui istituzione è stata decisa nel vertice Nato di Madrid del giugno 2020, ha sede ad Amsterdam e può contare su un bilancio di 1 miliardo di euro.

Come precisato dalla relazione illustrativa, il Fondo si è reso operativo con la firma del Limited Partnership Agreement (LPA), documento che definisce il perimetro legale e operativo del Fondo e che contiene, altresì, 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) risulta finanziata la sola quota di contribuzione per il 2023, fissata in iniziali euro 8.000.000 (versati 7,65 M€).

L'articolo 1, comma 724, della **legge di bilancio per il 2023** (legge 197/2022) **aveva già autorizzato**, per la partecipazione dello Stato italiano quale sottoscrittore del fondo multi-sovrano di venture capital denominato NATO Innovation Fund, una spesa pari a **8 milioni** di euro **per l'anno 2023**.

L'articolo 1, comma 388, della **legge di bilancio per il 2024** (legge 213/2023) aveva invece autorizzato **per il 2024**, come contributo italiano al fondo, la spesa di **1 milione di euro**.

Con la norma in esame tale ultima autorizzazione di spesa **aumenta a 7.650.000**.

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.

A fini di completezza, si ricorda infine che la citata legge di bilancio per il 2023, all'articolo 1, comma 724, stabilisce che le linee di indirizzo e le modalità di gestione della partecipazione italiana al fondo siano

stabilite da un decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle imprese e del made in Italy.

Tale decreto, sottoscritto il 27 giugno 2023, individua il Ministro della difesa come “soggetto investitore”, responsabile del trasferimento della quota italiana (art.2). Il Ministro della difesa nomina, previa intesa con gli altri ministri competenti, il soggetto incaricato di rappresentare l'Italia in seno al comitato consultivo dei rappresentanti dei paesi investitori, che è scelto fra dipendenti della Pubblica Amministrazione di adeguata professionalità (art.3). Il decreto istituisce il comitato tecnico nazionale, presieduto dal rappresentante italiano e composto dal rappresentante permanente nel consiglio di amministrazione di DIANA e da un rappresentante ciascuno degli altri ministri competenti. Alle riunioni del comitato, in relazione a specifiche esigenze di approfondimento, possono essere invitati anche rappresentanti del ministero dell'Università, di Cassa Depositi e Prestiti e altri soggetti pubblici o privati che operano nel settore finanziario e della ricerca. Il comitato definisce le linee di indirizzo per la partecipazione italiana al fondo; formula proposte e concerta la posizione nazionale; svolge attività di supporto e assistenza in favore del rappresentante italiano nel comitato consultivo dei Paesi investitori (art.4). Il Ministero della difesa può affidare il servizio di supporto sugli aspetti legali e finanziari connessi alla gestione e monitoraggio a un operatore privato, per un compenso che non può comunque eccedere il limite dell'1% della quota di partecipazione nazionale (art.5).

Il **secondo comma** della disposizione provvede all'indicazione della **copertura finanziaria** dei maggiori oneri, pari a **6.650.000** di euro per il 2024 (da aggiungersi alla disponibilità di 1 milione di euro recato dalla originaria formulazione del comma 388), mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma “Fondi di riserva e speciali” della missione “Fondi da ripartire” dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della difesa.

**Articolo 5**  
***(Entrata in vigore)***

L'**articolo 5** dispone che il decreto-legge in esame entri in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **10 maggio 2024**.

Ai sensi dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione del presente decreto, la legge di conversione entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.