



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 875 e abb.-A

Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate e
nei Corpi di polizia ad ordinamento militare

N. 22 – 28 maggio 2019



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 875 e abb.-A

Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate e
nei Corpi di polizia ad ordinamento militare

N. 22 – 28 maggio 2019

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI	- 4 -
ARTICOLI DA 1 A 17-BIS	- 4 -
ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI A CARATTERE SINDACALE DEL PERSONALE MILITARE.....	- 4 -

INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

A.C.	875-A e abb.
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:	No
Relazione tecnica (RT):	assente
Relatrice per la	Corda
Commissione di merito:	
Gruppo:	M5S
Commissione competente:	IV (Difesa)

PREMESSA

La proposta di legge in esame, nel testo elaborato dalla Commissione di merito in sede referente¹, reca 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.

La proposta, d'iniziativa parlamentare, non è corredata di relazione tecnica.

Gli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente presso la IV Commissione non risultano corredata di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

¹ Il nuovo testo, adottato come testo base dalla IV Commissione (Cfr.: Resoconto 11 aprile 2019), è stato modificato e integrato per effetto degli emendamenti approvati dalla medesima Commissione (Cfr.: Resoconti 18 aprile, 07, 09, 13 e 15 maggio 2019).

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLI da 1 a 17-*bis*

Associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare

Normativa vigente. La disciplina dell'istituto della rappresentanza professionale in ambito militare è contenuta negli artt. 1465 e ss. del D.lgs. n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare²-COM) nonché negli artt. 870 e ss. del DPR n. 90/2010 (testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare³). Le disposizioni richiamate configurano⁴ la rappresentanza militare come un istituto dell'ordinamento militare articolato nei seguenti organi collegiali a carattere elettivo⁵: consigli di base di rappresentanza (COBAR), consigli intermedi di rappresentanza (COIR) e consiglio centrale di rappresentanza (COCER) a carattere nazionale e interforze⁶. Attraverso tali organi il personale militare⁷ formula pareri, proposte e richieste su tutte le materie afferenti la condizione, il trattamento, la tutela giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari. Dalle competenze dell'istituto della rappresentanza militare sono comunque escluse⁸ le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale militare.

Le norme, in sostituzione della vigente disciplina in materia di rappresentanza militare, introducono un modello di organizzazione per la tutela professionale del personale militare nel quale vengono contemplate associazioni a carattere sindacale.

Le norme, in particolare, prevedono che i militari in servizio possano costituire associazioni professionali a carattere sindacale per singola Forza armata o Corpo di Polizia ad ordinamento militare alle condizioni e con i limiti stabiliti dalla legge (articolo 1, comma 1). Non possono aderire a tali associazioni gli allievi delle scuole e delle accademie militari⁹

² Nei summenzionati articoli del COM è confluito il contenuto della legge n. 382/1978, recante la disciplina della rappresentanza militare. In attuazione di tale legge è stato emanato il regolamento di cui al DPR n. 691/1979. Tale regolamento, disciplinante l'attuazione della rappresentanza militare, è stato abrogato a seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 90/2010, che ha provveduto a recepirne il contenuto.

³ Il summenzionato regolamento disciplina le competenze degli organi della rappresentanza militare, le facoltà e i limiti del mandato conferito ai rappresentanti dei militari, i procedimenti elettorali relativi ai tre livelli in cui si articola l'istituto e le attività proprie degli organi rappresentativi.

⁴ Ai sensi dell'art. 870, comma 3, del DPR n. 90/2010.

⁵ Il sistema elettivo prevede - ai sensi dell'art. 875, del DPR n. 90/2010 - che i militari di ciascuna unità di base eleggano i propri rappresentanti presso i corrispondenti COBAR. I rappresentanti nei COBAR eleggono a loro volta nel proprio ambito, i membri dei corrispondenti COIR. I rappresentanti nei COIR, infine, eleggono nel proprio ambito i membri del COCER.

⁶ Quest'ultimo organo centrale è articolato in commissioni nazionali interforze di categoria (ufficiali, sottufficiali, volontari) e in sezioni di Forza armata o di corpo armato (Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri e Guardia di finanza).

⁷ Ai sensi dell'art. 879 del DPR n. 90/2010.

⁸ Cfr. art. 878, comma 2, del DPR n. 90/2010.

⁹ Si evidenzia che il testo vigente dell'art. 876, del DPR n. 90/2010, prevede che presso istituti - accademie e scuole - e reparti che svolgono corsi di istruzione a carattere formativo venga istituito, di norma, un COBAR speciale per frequentatori.

(articolo 1, comma 5). Il diritto di libera organizzazione sindacale¹⁰ è esercitato dai militari con esclusione del personale della riserva e di quello in congedo (articolo 1, comma 2). Alle summenzionate associazioni è fatto divieto di preannunciare o proclamare lo sciopero o di parteciparvi (articolo 4, comma 1, lett. b)). Le medesime associazioni sono finanziate esclusivamente con i contributi sindacali degli iscritti per la cui corresponsione i militari rilasciano delega esente dall'imposta di bollo e dalla registrazione (articolo 7, commi 1 e 2).

L'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare dispone, tra l'altro, che i militari non possano costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali (comma 2) e che gli stessi non possano esercitare il diritto di sciopero (comma 4).

Nessun militare può essere posto in distacco sindacale per più di cinque volte (articolo 8, comma 2-*bis*). I rappresentanti delle associazioni svolgono le attività sindacali fuori dell'orario di servizio - ad eccezione di incontri autorizzati e delle riunioni di cui all'articolo 10, comma 2 - con modalità tali da non interferire con il regolare svolgimento delle attività istituzionali (articolo 9, comma 1).

Con riguardo all'esercizio del diritto d'assemblea, viene disposto che i militari, fuori dall'orario di servizio, possano tenere riunioni nei locali dell'amministrazione messi a disposizione dalla stessa; con la medesima amministrazione vanno concordate le modalità d'uso dei summenzionati locali (articolo 10, comma 1). Sono autorizzate riunioni durante l'orario di servizio nel limite di dieci ore annue individuali, previa comunicazione ai comandanti delle unità o dei reparti interessati (articolo 10, comma 2). Le modalità per lo svolgimento delle riunioni sono concordate con i comandanti al fine di renderle compatibili con le esigenze di servizio (articolo 10, comma 3).

L'art. 1470 del Codice dell'ordinamento militare vieta le riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio. Vengono fatte salve le riunioni previste per il funzionamento degli organi di rappresentanza militare; queste ultime, in ogni caso, devono essere concordate con i comandi competenti. Fuori dai summenzionati luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o che sono in uniforme. L'art. 911 del DPR n. 90/2010 (testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare) dispone che le riunioni abbiano luogo nelle ore di servizio e siano a tutti gli effetti attività di servizio (comma 1). Di regola i COBAR si riuniscono almeno una volta al mese, i COIR almeno una volta ogni due mesi, le sezioni COCER e il COCER interforze almeno ogni tre mesi (comma 3).

Le amministrazioni dei Ministeri della difesa e del Ministero dell'economia comunicano alle associazioni ogni iniziativa volta a modificare il rapporto di impiego con il personale militare. Tale obbligo di comunicazione è assolto anche attraverso la pubblicazione sui portali istituzionali (articolo 12).

¹⁰ Di cui all'articolo 39 della Costituzione.

Vinee, altresì, previsto che i militari che ricoprono cariche elettive nelle associazioni professionali non possano essere trasferiti a un'altra sede o reparto ovvero essere sostituiti nell'incarico ricoperto al momento dell'elezione, se non previa intesa dell'associazione di appartenenza. Vengono fatti salvi i trasferimenti correlati ad incompatibilità ambientale, all'assolvimento dei periodi obbligatori di comando necessari ai fini dell'avanzamento e quelli connessi a casi straordinari di necessità e urgenza anche per dichiarazione dello stato di emergenza (articolo 15, comma 1, lett. *b*)).

Si evidenzia che l'art. 1480 del Codice dell'ordinamento militare prevede che i trasferimenti ad altre sedi di militari eletti negli organi di rappresentanza, se pregiudicano l'esercizio del mandato, devono essere concordati con l'organo di rappresentanza cui il militare, del quale si chiede il trasferimento, appartiene. L'art. 882 del DPR n. 90/2010 prevede che i membri dei consigli della rappresentanza debbano essere messi in condizione di espletare le funzioni per le quali sono stati eletti e avere a disposizione il tempo che si renda necessario, fatte salve le esigenze operative e quelle di servizio non altrimenti assolvibili (comma 4). L'art. 883 del medesimo regolamento dispone che la permanenza all'estero per un periodo superiore a sei mesi determina la cessazione del mandato dei delegati eletti negli organismi di rappresentanza in Italia (comma 3).

Negli ordinamenti didattici delle scuole di formazione, di base e delle accademie militari viene inserita la materia "elementi di diritto del lavoro e di diritto sindacale in ambito militare" (articolo 16, comma 3).

Le controversie relative ai comportamenti antisindacali e alle procedure di contrattazione nazionale di settore¹¹ sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo¹² (articolo 17-*bis*).

Il Governo viene, inoltre, delegato ad adottare¹³:

- un decreto legislativo per disciplinare l'esercizio dei diritti sindacali da parte dei militari impiegati in attività operativa, addestrativa ed esercitativa o, comunque, fuori del territorio nazionale, nel rispetto del principio e criterio direttivo dell'armonizzazione della tutela dei diritti sindacali con le preminenti esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza operativa (articolo 9, comma 3);
- uno o più decreti legislativi per il coordinamento normativo del D.lgs. n. 195/1995 recante la disciplina del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate e del D.lgs. n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare-COM) nel rispetto, tra gli altri, del principio e criterio direttivo dell'abrogazione delle

¹¹ In deroga alla disciplina recata all'art. 63 (controversie in materia di lavoro) del D.lgs. n. 165/2001 (TUPI) e all'art. 28 (repressione della condotta antisindacale) della legge n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori).

¹² Viene prevista l'applicazione del rito ordinario disciplinato dal codice del processo amministrativo, con le relative norme di attuazione, di cui agli allegati 1 e 2 al D.lgs. n. 104/2010.

¹³ Entro tre mesi dall'entrata in vigore dal provvedimento in esame.

disposizioni legislative e regolamentari disciplinanti l'istituto della rappresentanza militare (articolo 17, comma 1).

Viene, inoltre, demandata ad un decreto ministeriale¹⁴ la determinazione del contingente dei distacchi e dei permessi sindacali per ciascuna Forza armata e Forza di polizia a ordinamento militare, da ripartire tra le associazioni professionali a carattere sindacale sulla base del criterio di rappresentatività (articolo 17, comma 3).

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia che il provvedimento in esame prevede il superamento del vigente sistema di rappresentanza in ambito militare – configurato come un istituto dell'ordinamento militare articolato in organi collegiali elettivi svolgenti funzioni consultive – mediante l'introduzione di un modello che contempla la possibilità di costituire associazioni professionali a carattere sindacale.

A tale riguardo, si evidenzia che le norme appaiono caratterizzate da un contenuto prevalentemente ordinamentale e, pertanto, le stesse appaiono prive di effetti diretti sui saldi di finanza pubblica.

Appare comunque utile acquisire la valutazione del Governo in merito ad eventuali conseguenze, peraltro di carattere indiretto, di talune previsioni suscettibili di presentare riflessi sull'operatività del personale e degli uffici interessati.

Si fa riferimento, in particolare, al sistema dei distacchi sindacali (articolo 8, comma 2-*bis* e articolo 9, comma 3), al trasferimento dei militari con incarichi elettivi nelle associazioni professionali (articolo 15, comma 1, lett. *b*) nonché all'inserimento negli ordinamenti didattici degli istituti di formazione militare dell'insegnamento di diritto del lavoro e di diritto sindacale in ambito militare (articolo 16, comma 3).

Per quanto attiene all'attribuzione al giudice amministrativo della competenza relativa ai comportamenti antisindacali e alle procedure di contrattazione nazionale di settore¹⁵ (articolo 17-*bis*), non si formulano osservazioni dato il carattere ordinamentale della disposizione. Sarebbero peraltro utili elementi di valutazione riguardo alla sostenibilità delle relative attribuzioni per gli uffici interessati.

Infine, in merito alle deleghe legislative conferite dalla proposta in esame, non si formulano osservazioni nel presupposto, con particolare riguardo alla delega di cui all'art. 9, della

¹⁴ Da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

¹⁵ In deroga alla disciplina recata all'art. 63 (controversie in materia di lavoro) del D.lgs. n. 165/2001 (TUPI) e all'art. 28 (repressione della condotta antisindacale) della legge n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori).

neutralità dei provvedimenti da adottare nell'esercizio della stessa: in proposito sarebbe utile una conferma.

Si rileva in proposito che, pur essendo previsto il parere delle competenti Commissioni parlamentari sui provvedimenti di attuazione della delega, la norma non è provvista di una clausola di invarianza finanziaria né di un rinvio all'art. 17, comma 2, della legge n. 196/2009; inoltre non è prescritta la presentazione di una relazione tecnica a corredo dei medesimi provvedimenti.

In merito ai profili di copertura finanziaria, alla luce dei contenuti del provvedimento in esame, per la cui disamina si rinvia alla parte relativa ai profili di quantificazione, andrebbe valutata l'opportunità di introdurre un articolo recante una clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale dalle disposizioni della proposta di legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono all'adempimento dei compiti derivanti dall'attuazione della proposta di legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.