



Libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare

A.C. 875 N.T.

Dossier n° 28 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
18 aprile 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	875 N.T.
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
Numero di articoli:	19
Date:	
adozione quale testo base:	26 marzo 2019
Commissione competente :	IV Difesa
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il nuovo testo base della proposta di legge A.C. 875, presentato dalla relatrice e adottato come testo base dalla Commissione difesa nel corso della seduta dell'11 aprile, reca disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare.

Al testo base sono abbinata le proposte di legge C. 1060 e C. 1702 Pagani.

Nel dettaglio i primi cinque articoli della proposta generale 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).

Al riguardo, il comma 1 dell'articolo 1 della proposta di legge, novella il comma 2 dell'articolo 1475 del Codice al fine di stabilire 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 alle condizioni e con i limiti stabiliti dalla legge". Ai sensi dei successivi commi **non possono aderire alle richiamate associazioni professionali a carattere sindacale il personale della riserva e in congedo, gli allievi delle scuole militari e delle accademie militari.**

Nel precisare che l'adesione alle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari è libera, volontaria e individuale, l'articolo 1 **pone il divieto** agli appartenenti alle Forze armate e ai corpi di polizia ad ordinamento **di aderire** ad associazioni professionali a carattere sindacale **diverse da quelle costituite** ai sensi del provvedimento in esame. Inoltre, ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 gli appartenenti alle Forze armate e ai corpi di polizia ad ordinamento militare **possono aderire ad una sola associazione professionale** a carattere sindacale tra militari.

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".

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 alcuna 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.

Il successivo articolo 2 reca **norme concernenti gli statuti** delle associazioni in esame stabilendo che i medesimi devono ispirarsi ai principi di democraticità dell'organizzazione sindacale ed elettività delle relative cariche; neutralità, estraneità alle competizioni politiche e ai partiti e movimenti politici; assenza di finalità contrarie ai doveri derivanti dal giuramento prestato dai militari; assenza di scopo di lucro; rispetto di tutti gli altri requisiti previsti dalla presente legge. A sua volta l'articolo 4 specifica le attività che non possono essere svolte dalle organizzazioni in esame (**limitazioni**).

In particolare, l'articolo 4 pone il divieto di assumere la rappresentanza di lavoratori non appartenenti alle Forze armate o ai corpi di polizia ad ordinamento militare; **proclamare lo sciopero** o parteciparvi anche se proclamato da organizzazioni sindacali estranee al personale militare e agli appartenenti ai corpi di polizia ad ordinamento militare; promuovere manifestazioni pubbliche in uniforme o con armi di servizio o sollecitare o invitare gli appartenenti alle Forze armate o ai corpi di polizia ad ordinamento militare a parteciparvi; assumere la rappresentanza in via esclusiva di singole categorie di personale; assumere una denominazione che richiami, anche in modo indiretto, quella di organizzazioni sindacali, per cui sussiste il divieto di adesione ai sensi della presente legge, o di organizzazioni politiche; promuovere iniziative di organizzazioni politiche, supportare a qualsiasi titolo campagne elettorali afferenti alla vita politica del Paese; stabilire domicilio sociale presso unità o strutture del Ministero della difesa o dell'economia e delle finanze; assumere rappresentanza a carattere interforze.

L'articolo 3 definisce il procedimento relativo alla **costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari**.

Al riguardo viene stabilito il principio generale in forza del quale le associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari, ai fini della loro costituzione, devono ottenere il **preventivo assenso** del Ministro competente (Ministro della Difesa/ Ministro dell'economia e delle finanze) che **entro novanta giorni** dalla data della richiesta di assenso preventivo accerta la sussistenza dei requisiti. L'efficacia di ogni successiva modifica statutaria è, anch'essa subordinata al preventivo assenso del Ministro competente. È contemplata la revoca dell'assenso nel caso di perdita di anche uno solo dei requisiti o di violazione delle prescrizioni contenute nella "presente legge". Il potere di revoca spetta al Ministro competente che ne informa il Ministro per la pubblica amministrazione per i conseguenti provvedimenti di sua competenza.

Per quanto concerne invece la **competenza per materia** delle *associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari* l'**articolo 5** stabilisce che le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentano e tutelano i propri iscritti **su tutte le materie di interesse del personale rappresentato** con le sole eccezioni delle materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale, l'impiego del personale.

Al riguardo, le limitazioni vengono giustificate in quanto le richiamate materie risultano connesse **all'efficienza e all'operatività dello strumento militare nazionale**:

I successivi **articoli 6, 7 e 8** recano, rispettivamente, disposizioni in merito alla possibilità che gli statuti prevedano la costituzione di **articolazioni periferiche delle associazioni professionali a carattere sindacale, al finanziamento e alla trasparenza dei bilanci e alle cariche elettive** nelle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

In particolare ai sensi dell'articolo 6 gli statuti delle associazioni professionali a carattere sindacale tra i militari possono prevedere articolazioni periferiche, definendone l'ambito territoriale di operatività. A sua volta l'articolo 7 prevede che le associazioni professionali di carattere sindacale tra militari siano finanziate esclusivamente con i contributi sindacali degli iscritti, corrisposti nelle forme previste dal presente articolo. Le associazioni non possono ricevere eredità o legati, donazioni o sovvenzioni in qualsiasi forma.

Ai sensi dell'articolo 8 le cariche nelle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari sono esclusivamente elettive e possono essere ricoperte solo da militari in servizio effettivo, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio nelle Forze armate o nei corpi di polizia ad ordinamento militare e da militari in ausiliaria iscritti all'associazione stessa.

La durata delle cariche elettive è di tre anni. Non è consentita la rielezione per più di due mandati consecutivi. Coloro che hanno ricoperto per due mandati consecutivi le cariche elettive di cui al presente articolo sono nuovamente rieleggibili trascorsi tre anni dalla scadenza del secondo mandato.

L'**articolo 9**, stabilisce i principi generali concernenti lo *svolgimento dell'attività sindacale*. Al riguardo, ai sensi del comma 3 il **Government è delegato ad adottare**, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, **un decreto legislativo** per disciplinare l'esercizio **dei diritti sindacali da parte del personale impiegato in luogo di operazioni** o, comunque, fuori del territorio nazionale, secondo il seguente principio e criterio direttivo: conciliare la tutela dei diritti sindacali del personale militare con le esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza operativa correlate alle specifiche operazioni militari.

Sullo schema del decreto legislativo è prevista l'acquisizione del parere delle competenti commissioni parlamentari che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

Una specifica disposizione disciplina il **diritto di assemblea** (art. 10).

In particolare, si prevede che i militari **fuori dall'orario di servizio**, possono tenere riunioni anche in uniforme, in locali dell'amministrazione, messi a disposizione dalla stessa, che concorda le modalità d'uso; in

luoghi aperti al pubblico, senza l'uso dell'uniforme. Sono autorizzate riunioni **durante l'orario di servizio nel limite di dieci ore annue individuali**, secondo le disposizioni che regolano l'assenza dal servizio, previa comunicazione ai comandanti delle unità o dei reparti interessati da parte dell'associazione professionale a carattere sindacale tra militari richiedente. Le modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento delle riunioni devono essere concordate con i comandanti al fine di renderle compatibili con le esigenze di servizio. È fatto divieto di limitare, direttamente o indirettamente, lo svolgimento delle attività sindacali. Tali comportamenti sono considerati gravi atti di violazione disciplinare e sanzionati secondo le norme regolamentari sulla disciplina militare.

L'articolo 11 stabilisce le **procedure della contrattazione**, mentre l'articolo 13 stabilisce i requisiti per il **riconoscimento del carattere rappresentativo a livello nazionale** delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

In particolare le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari sono considerate rappresentative a livello nazionale quando raggiungono un numero di iscritti almeno pari al **cinque per cento della forza effettiva complessiva** della Forza armata o Corpo di polizia ad ordinamento militare. Ai sensi dell'**articolo 18 (Abrogazioni e norme transitorie) comma 2**, limitatamente alla prima elezione dei rappresentanti delle associazioni professionali sindacali tra i militari la richiamata quota percentuale di iscritti **è ridotta al tre per cento**.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 **con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione**, sentiti, per quanto di rispettiva competenza, i Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, sono riconosciute le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative a livello nazionale.

Con riferimento al **potere di contrattazione** di cui all'articolo 11 alle richiamate associazioni riconosciute a livello nazionale **sono attribuiti i poteri negoziali** al fine della contrattazione nazionale di settore. Sono oggetto di contrattazione **le seguenti materie**: il trattamento economico fondamentale e accessorio; il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'articolo 26, comma 20, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; le licenze; l'aspettativa per motivi privati e per infermità; i permessi brevi per esigenze personali; il trattamento economico di missione, di trasferimento e di lavoro straordinario;

i criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli enti di assistenza del personale; l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (articolo 11).

Ai sensi dell'**articolo 12** le amministrazioni del Ministero della difesa, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti **comunicano alle organizzazioni sindacali** ogni iniziativa volta a modificare il rapporto d'impiego con il personale militare, con particolare riferimento alle direttive interne della Forza armata o del Corpo di appartenenza o alle direttive di carattere generale che direttamente o indirettamente riguardano la condizione lavorativa del personale militare.

I successivi **articoli 14, 15 e 16** recano, rispettivamente, norme in materia di *propaganda elettorale, tutela e diritti del personale militare che ricopre cariche elettive e pubblicità dell'attività sindacale svolta dalle associazioni in esame*.

A sua volta l'**articolo 17, comma 1 delega il Governo** ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il coordinamento normativo delle disposizioni del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 e del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 reca attuazione dell'articolo 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. Con l'articolo 2 del D.Lgs. 195/1995 è stato sancito il principio della partecipazione degli organismi di rappresentanza militare alla fase di concertazione che precede l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica - previsti dall'articolo 1 - con i quali vengono regolamentati i rapporti relativi alle due richiamate categorie di personale delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare e delle Forze armate.

In relazione alla richiamata delega sono stabiliti i seguenti **principi e criteri direttivi**: abrogazione delle disposizioni normative e regolamentari che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare; novella del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 al fine di inserirvi le disposizioni della presente legge; modificazioni e integrazioni normative per il necessario coordinamento con la presente legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti.

Sugli schemi di decreto in esame è prevista l'acquisizione del **parere delle competenti** commissioni parlamentari che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

Il successivo comma 3 dell'articolo 17 attribuisce ad un apposito decreto, adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti i Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, il compito di determinare **il 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 della rappresentatività calcolata secondo quanto previsto dal richiamato articolo 13.

Il decreto dovrà essere adottato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Fino alla data di entrata in vigore del richiamato decreto ministeriale in esame e comunque non oltre il novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge restano in carica, **esclusivamente per le attività di ordinaria amministrazione**, i delegati della rappresentanza militare di cui al capo III del Titolo IX del Libro IV del decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66, il cui mandato è in corso alla data di entrata in vigore della presente legge (**articolo 18, comma 2**).

Sono invece abrogate a far data dalla data di entrata in vigore della presente legge gli articoli da 1476 a 1482 del decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66 che disciplinano i vigenti istituti della rappresentanza militare (COCER, COIR, COBAR) .

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Al comma 1 dell'articolo 11, *andrebbe valutata l'opportunità di sostituire* l'espressione "associazioni professionali a carattere sindacale tra militari riconosciute a livello nazionale" con quella "associazioni professionali a carattere sindacale tra militare considerate rappresentative a livello nazionale", in coerenza con quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 13.

Al comma 1 dell'articolo 12, *andrebbe valutata l'opportunità di sostituire* l'espressione: "sindacati dei militari" con l'espressione: "associazioni professionali a carattere sindacale tra militari" in coerenza con la definizione recata dall'articolo 1.

Al comma 1 dell'articolo 15 *andrebbe valutata l'opportunità di specificare* che i militari che ricoprono cariche elettive ai quali si fa riferimento sono quelli che ricoprono cariche elettive nelle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari;

Alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 17, *andrebbe valutata l'opportunità di sostituire* l'espressione "disposizioni normative e regolamentari" con quella "disposizioni legislative e regolamentari", che appare più corretta in quanto anche le disposizioni regolamentari hanno valore normativo, sia pure di carattere secondario