



## Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

27 maggio 2019

Nel corso della seduta del 27 maggio si è svolta la discussione generale in Aula della proposta di legge AC. [C. 875-A](#) recante disposizioni in materia di esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare. Il provvedimento reca, inoltre, disposizioni in materia di giurisdizione e una delega al Governo per il coordinamento normativo.

Il provvedimento all'esame dell'Assemblea e le due proposte di legge abbinatae, C. [1060](#) e C. [1702](#), intervengono dopo un significativo pronunciamento della Corte Costituzionale che nel 2018 ha modificato il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di diritti sindacali dei militari.

### Il contenuto della proposta di legge A.C. 875-A

La proposta di legge C. [875-A](#) reca norme in materia di esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare. Il provvedimento prevede, inoltre, disposizioni in materia di giurisdizione e la delega al Governo per il necessario coordinamento normativo.

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 4 dell'articolo 1 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.

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'esito motivato dell'istruttoria è comunicato ai richiedenti, entro e non oltre i successivi trenta giorni, indicando le eventuali parti dello statuto incompatibili o in contrasto con i principi generali di cui all'articolo 2. Si prevede, inoltre che il Ministro verifichi ogni tre anni la permanenza dei requisiti previsti dal richiamato articolo 2.

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". La revoca è comunque subordinata al previo avviso in forma scritta all'Associazione Sindacale della necessità di adeguarsi alla normativa nei successivi 90 giorni.

Il potere di revoca spetta al Ministro competente che ne informa il Ministro per la pubblica amministrazione per i conseguenti provvedimenti di sua competenza. Spetta inoltre al Ministro verificare ogni tre anni la permanenza dei requisiti originariamente richiesti per la costituzione delle associazioni in esame.

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.

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.

L'articolo 9, stabilisce i principi generali concernenti lo svolgimento dell'attività sindacale.

Con particolare riferimento al personale impiegato impiegato in luogo di operazioni o, comunque, fuori del territorio nazionale, il comma 3 dell'articolo 9 delega il Governo ad adottare, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per disciplinare l'esercizio dei relativi diritti sindacali al fine di 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).

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 3, in via transitoria, limitatamente ai primi tre anni dalla data di entrata in vigore della legge, la richiamata quota percentuale di iscritti è ridotta al 3 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. Per le Forze armate le materie oggetto di contrattazione sono quelle di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 12 maggio 1995; per le forze di polizia ad ordinamento militare le materie di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 12 maggio 1995 n. 195.

Per quanto riguarda l'articolo 4 tali materie sono il trattamento economico fondamentale e accessorio; il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'art. [26, comma 20](#), della [legge 23 dicembre 1998, n. 448](#); la durata massima dell'orario di lavoro settimanale; 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 di massima per l'aggiornamento professionale ai fini dei servizi di polizia; 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 19 giugno 1999, n. 229](#). Per quanto riguarda l'articolo 5, tali materie sono: il trattamento economico fondamentale ed accessorio; la durata massima dell'orario di lavoro settimanale; le licenze; l'aspettativa per motivi privati e per infermità; i permessi brevi per esigenze personali; il trattamento economico di missione e di trasferimento; 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. La nuova formulazione dell'art. 5, operata dal D.Lgs. n. 129/2000, ha introdotto tra le materie oggetto di concertazione anche le seguenti: il trattamento economico di lavoro straordinario; il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari (ai sensi dell'articolo 26, comma 20, della legge n. 448/1998); l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, il comma 3 dell'art. 5, aggiunto dal D.Lgs. n. 129/2000, dispone che le procedure di concertazione per le Forze armate individuano e disciplinano le modalità attraverso le quali si esercitano, nei confronti del COCER, l'informazione e le forme di partecipazione in ordine alle materie oggetto di concertazione.

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:

1. abrogazione delle disposizioni normative e regolamentari che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare;
2. novella del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 al fine di inserirvi le disposizioni della presente legge;
3. 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) .

Da ultimo, l'articolo 17 inserito nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione Difesa reca disposizioni in materia di giurisdizione.

Al riguardo si prevede le controversie relative a comportamenti antisindacali nell'ambito disciplinato dalla legge, possano essere introdotte con ricorso proposto da una associazione professionale di carattere sindacale tra militari o individualmente da ciascun appartenente alle Forze armate e di polizia ad ordinamento militare. A loro volta le controversie relative alle procedure di contrattazione nazionale di settore, disciplinate dalla legge, possono essere introdotte con ricorso proposto dall'amministrazione competente o da una associazione professionale di carattere sindacale tra militari.

Le richiamate controversie, in deroga all'articolo 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, vengono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In tal caso si applica il rito ordinario previsto dal codice del processo amministrativo, con le relative norme di attuazione, di cui agli allegati 1 e 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con le eccezioni indicate dal medesimo comma. A sua volta l'articolo 28 della legge n. 300 del 1970 stabilisce il principio secondo il quale qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il Tribunale in composizione monocratica del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, nei due giorni successivi, convocate le parti ed assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti,

## Focus

[La proposta di legge A.C. 875](https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-di-legge-a-c-875.html)

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-di-legge-a-c-875.html>

---

[La proposta di legge A.C. 1060](https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-di-legge-a-c-875-1.html)

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-di-legge-a-c-875-1.html>

---

[La proposta di legge 1702](https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-di-legge-1702.html)

<https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-di-legge-1702.html>

---

## Dossier

[Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11495/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11495/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate.html>

---

[Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12146/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12146/associazioni-carattere-sindacale-forze-armate.html>

---

## Allegati e Link Web

[Le associazioni sindacali in ambito militare nei principali paesi europei](http://www.camera.it/temiap/2019/02/08/OCD177-3895.pdf)

<http://www.camera.it/temiap/2019/02/08/OCD177-3895.pdf>

---

[La libertà di associazione sindacale dei militari](http://www.camera.it/temiap/2019/02/08/OCD177-3896.pdf)

<http://www.camera.it/temiap/2019/02/08/OCD177-3896.pdf>

---

## Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Nel corso della seduta del 15 maggio 2019 la Commissione Difesa ha concluso l'esame in sede referente del [nuovo testo base](#) C. [875](#) Corda e delle abbinata proposte di legge C. [1060](#) Maria Tripodi, C. [1702](#) Pagani, recante "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". Nella medesima seduta a Commissione ha deliberato di conferire alla relatrice, On. Corda il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea.

Per quanto concerne l'attività istruttoria, durante l'esame in sede referente la Commissione Difesa ha audito i seguenti soggetti:

- Ministra della difesa, Elisabetta Trenta ([5 febbraio 2019](#));
- rappresentanti del COCER-Interforze (13 febbraio 2019 [mattina](#), [pomeriggio](#));
- rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL ([20 febbraio 2019](#));
- rappresentanti delle organizzazioni sindacali militari riconosciute Libera Rappresentanza Militare (LRM), Sindacato Unitario Lavoratori Militari (SIULM) e Sindacato Italiano Militari (SIM) (27 febbraio 2019);
- Capo di Stato Maggiore della Difesa, Gen. Enzo Vecciarelli ([5 marzo 2019](#));
- rappresentanti della European Organisation of Military Associations (EUROMIL) ([12 marzo 2019](#));
- professor Giovanni Guzzetta, Ordinario di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Diritto Pubblico dell'Università degli Studi di Roma-Tor Vergata e professor Pasqualino Albi, Ordinario di diritto del lavoro del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa ([13 marzo 2019](#));
- Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen. C. A. [Giovanni Nistri](#) e Audizione del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica militare, Gen. S. A. [Alberto Rosso](#)(14 marzo 2019);
- rappresentanti delle organizzazioni sindacali militari riconosciute, Sindacato Nazionale Finanziari (SINAFI) e Sindacato Italiano Lavoratori Finanziari (S.I.L.F.) e Audizione del professor Giuseppe Cataldi, Ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli studi di Napoli « L'Orientale » ([18 marzo 2019](#));
- Capo di Stato Maggiore della Marina militare, Amm. Sq. Valter Girardelli e Comandante Generale della Guardia di Finanza, Gen. C.A. Giorgio Toschi ([19 marzo 2019](#));
- Avvocato generale dello Stato Massimo Massella Ducci Teri e professor Pietro Lambertucci, Ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi dell'Aquila ([20 marzo 2019](#));
- Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Gen. C.A. Salvatore Farina (21 marzo 2019);
- Avvocato Filippo Bigot ([26 marzo 2019](#)).

## La sentenza n. 120 del 2018 sul riconoscimento del diritto sindacale dei militari

La Corte Costituzionale, con [la sentenza n. 120 del 2018](#), innovando il proprio precedente e consolidato orientamento giurisprudenziale, 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 che riconosce il diritto di associazione sindacale.

Nello specifico, venivano richiamati gli articoli 11("Libertà di riunione e di associazione") e 14 ("Divieto di discriminazione") 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".

Resta fermo il divieto per i militari di esercitare il diritto di sciopero attualmente previsto dal comma 4 dell'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare che peraltro non aveva formato oggetto di impugnazione da

Nelle motivazioni della sentenza la Corte ricorda in primo luogo come la Costituzione repubblicana abbia "superato radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare" ed abbia "ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no". In linea con tale impostazione, ricorda sempre la Corte, con la legge n. 382 del 1978 (*Norme di principio sulla disciplina militare*) sono stati espressamente riconosciuti al personale militare i diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini ma, al contempo, è stata prevista la possibilità di introdurre alcune limitazioni *ex lege* al loro esercizio "al (solo) fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle forze armate" e in misura tale che "la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate sia attuata nella massima misura compatibile col perseguimento da parte di queste dei propri fini istituzionali".

La Corte richiama, inoltre, le principali fonti normative esterne all'ordinamento nazionale che concorrono ad integrare l'art. 117, comma 1, della Costituzione e che riconoscono il diritto di associazione sindacale anche al personale militare. Viene, in particolare, ricordato il consolidato orientamento giurisprudenziale della CEDU in relazione all'articolo 11 della Convenzione e si sottolinea come la norma convenzionale, nel significato attribuitole dalla Corte EDU, porti ad escludere che "la facoltà riconosciuta agli Stati contraenti di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari", possa spingersi "fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale".

La Corte costituzionale richiama, altresì, l'art. 5 della Carta sociale che riconosce il diritto di associazione sindacale, estendendolo anche ai membri delle Forze armate, sia pure con rinvio alla legislazione nazionale per la misura in cui tali garanzie possono essere loro applicate. La Consulta ricorda come la Carta sociale si qualifichi anch'essa "fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. La sua applicazione negli ordinamenti dei singoli Stati", osserva la Corte, "non avviene immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l'intervento di questa Corte, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato primo comma dell'art. 117 Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta".

In relazione a tale disposizione la Corte ne sottolinea il carattere puntuale e la similarità con l'analogo articolo della CEDU (articolo 11), convenendo come il divieto di costituire associazioni a carattere sindacale,



contenuto nell' articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, risulti incompatibile con entrambe le disposizioni.

Va peraltro sottolineato come la Corte, nel riconoscere la legittimità di associazioni professionali a carattere sindacale ha, altresì, evidenziato 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 alcuno vuoto normativo, "vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale".

In attesa dell'intervento del legislatore la Corte osserva come siano rinvenibili nell'ordinamento giuridico nazionale alcune disposizioni di carattere generale applicabili anche alle future associazioni sindacali militari.

Al riguardo la Consulta richiama in primo luogo la disposizione di cui all'articolo 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, in base alla quale "La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa". Si tratta di una condizione di carattere generale, osserva la Corte, "valida a fortiori per quelle a carattere sindacale, sia perché *species* del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza" (Cfr. punto 16 delle "considerazioni in diritto" della sentenza n. 120 del 2018).

Inoltre, si legge nella sentenza, "gli statuti delle associazioni dovranno essere sottoposti agli organi competenti e il loro vaglio dovrà essere condotto alla stregua di criteri già desumibili dall'assetto costituzionale della materia che appare comunque "opportuno puntualizzare in sede legislativa". A questo proposito viene, in particolare, richiamato il principio di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, evocato in via generale dell'art. 52 Cost., "che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari" e il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 della Costituzione per tutto l'apparato pubblico e "valore vitale per i Corpi deputati alla difesa della Patria". La verifica dell'esistenza di questi requisiti comporterà, in particolare, l'esame dell'apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento "ed è inutile sottolineare" osserva la Corte "che tra tali modalità spiccano per la loro rilevanza il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza". Per quanto, riguarda, poi, i limiti dell'azione sindacale, viene ricordato il divieto di esercizio del diritto di sciopero, "diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa corte", ma giustificato, in relazione al personale militare dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

Per quanto concerne, infine gli ulteriori limiti la Corte ravvisa la necessità di una specifica disciplina legislativa ritenendo comunque che in attesa della sua entrata in vigore, al fine di non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e, in particolare, con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza "le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale".

Tali disposizioni, osserva la Corte, rappresentano "adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati".

## La circolare del ministero della Difesa del 21 settembre 2018

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](#) ("Sentenza della Corte costituzionale n. 120/2018. Procedure per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale"), 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. Di tale adempimento è stato dato conto alla Camera dei deputati, in risposta ad atti di sindacato ispettivo, sia in [Assemblea](#) dal Ministro della difesa sia in [Commissione difesa](#), rispettivamente il 24 e il 30 ottobre 2018.

La circolare definisce i termini temporali di esame, desunti dalla disciplina generale già vigente, affidando le attività istruttorie al Gabinetto del Ministro, in particolare sulle bozze di atto costitutivo e di statuto (da trasmettere a corredo necessario dell'istanza), anche sulla base di pareri dei vertici militari di volta in volta interessati.

Essa prescrive le seguenti condizioni "soggettive, oggettive e funzionali":

1. divieto di avvalersi del diritto di sciopero;
2. divieto di aderire o federarsi ad altre associazioni sindacali non militari;
3. uso di una denominazione idonea ad evidenziare la natura di associazione professionale militare, sia

- pure a carattere sindacale, e che non richiami, in modo equivoco, sigle sindacali per le quali sussiste il divieto di adesione;
4. adesione del solo personale militare in servizio e di quello in ausiliaria, quest'ultimo in quanto pienamente assoggettabile ad obblighi di servizio, destinatario di una specifica indennità per tale disponibilità e comunque soggetto a determinati vincoli dall'art. 994 COM, che stabilisce come "Il militare in ausiliaria non può assumere impieghi, né rivestire cariche, retribuite e non, presso imprese che hanno rapporti contrattuali con l'amministrazione militare. L'inosservanza di tale divieto comporta l'immediato passaggio nella categoria della riserva, con la perdita del trattamento economico previsto per la categoria dell'ausiliaria";
  5. iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo e grado a tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza;
  6. esclusione dalle competenze, o comunque dalle finalità statutarie, della trattazione delle materie attinenti a ordinamento, addestramento, operazioni, settore logistico-operativo, rapporto gerarchico-funzionale e impiego del personale;
  7. estraneità, anche solo in termini di partecipazione e sostegno, alle competizioni politiche e amministrative comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura;
  8. rispetto del principio di democraticità delle Forze Armate ai sensi dell'articolo 52 della Costituzione, anche al fine di rendere effettiva la libertà di associazione riconosciuta, con particolare attenzione alla elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e la rieleggibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo;
  9. osservanza del principio di neutralità delle Forze Armate ai sensi degli articoli 97 e 98 della Costituzione, valido per tutto il pubblico impiego e a maggior ragione per i Corpi deputati alla difesa della Patria;
  10. chiarezza inequivocabile riguardo alla struttura organizzativa, alle modalità di costituzione e di funzionamento nonché alle fonti di finanziamento, consistenti esclusivamente nei proventi delle deleghe connesse al versamento delle quote da parte degli associati;
  11. assenza di finalità lucrative e previsione di rendiconti patrimoniali annuali, con carattere di massima trasparenza e visibilità;
  12. rispetto dei principi di trasparenza e *privacy*, come dettati dall'ordinamento.

In relazione al tema del riconoscimento del diritto di associazione sindacale del personale militare lo scorso 5 febbraio le Commissioni Difesa riunite di Camera e Senato hanno svolto l'[audizione](#) della Ministra della Difesa, Elisabetta Trenta, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. 875 e A.C. 1060 proposte di legge .

## **Il parere del Consiglio di Stato del 14 novembre 2018**

Successivamente all'adozione della circolare del 21 settembre il Ministero della Difesa ha rivolto al Consiglio di Stato una richiesta di parere segnalando la necessità di alcuni chiarimenti in relazione alle seguenti questioni:

1. in relazione alla composizione delle associazioni a carattere sindacale, se debba essere circoscritta ai soli militari in servizio attivo, ovvero possa ricomprendere anche personale assoggettabile al servizio (militari in "ausiliaria" e in "riserva"), o finanche il personale in quiescenza (militari in "congedo");
2. i rapporti tra i sodalizi in questione e gli organismi della rappresentanza militare, con particolare attenzione alla possibilità di assolvere funzioni o ricoprire incarichi in entrambi i contesti.

In relazione ai richiamati quesiti il Consiglio di Stato con il [parere](#) espresso dalla seconda sezione del Consiglio di Stato nell'Adunanza del 14 novembre del 2018 ha osservato come la limitazione ai militari in servizio attivo e in ausiliaria risulti coerente alla natura delle associazioni e non contrasta con il principio di libertà di associazione. "Il tenore della norma", si legge nel richiamato parere, "così come interpretata dalla sentenza della Corte costituzionale, include la qualificazione delle associazioni come professionali, così da



connotare un fondamento nell'esercizio dei compiti d'istituto, attuale o almeno potenziale con ragionevoli probabilità di effetto (per l'ausiliaria), che non è dato di riscontrare né per il personale militare della riserva, né, tanto meno, per quello in congedo. D'altro canto", rileva il Consiglio di Stato, "i militari della riserva e quelli in congedo possono aderire alle associazioni non sindacali e non sarebbe loro inibito, come invece ai militari in servizio e in ausiliaria, di aderire ad associazioni sindacali diverse da quelle tra militari, in particolare quelle che si propongono di tutelare proprio gli interessi di chi sia già o sia prossimo al collocamento a riposo e comunque non più in servizio attivo".

In relazione alla seconda questione posta dal Ministero, il Consiglio di Stato ha osservato come l'esclusione di un duplice ruolo, negli organi di rappresentanza e in quelli direttivi delle associazioni sindacali, "è – a legislazione vigente – congrua e ragionevole, considerata la natura non sindacale degli organi di rappresentanza, costituiti anzi in funzione integrativa delle determinazioni dell'Amministrazione sulle questioni d'interesse del personale. Essi sono sorti proprio per corrispondere in forma dialettica alla funzione propria delle associazioni sindacali, sia pure nella peculiarità e con i limiti di quelle tra militari. Mantenerli distinti serve ad evitare confusioni di ruoli e a preservare il ruolo appunto dialettico delle associazioni sindacali".