

DIFESA (4ª)

MERCOLEDÌ 23 SETTEMBRE 2020

72ª Seduta

Presidenza della Presidente

PINOTTI

Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Calvisi.

La seduta inizia alle ore 9,30.

IN SEDE REFERENTE

(1893) Deputato Emanuela CORDA ed altri. - 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, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il relatore **VATTUONE (PD)** ricorda che la necessità di intervenire su questa materia origina dalla sentenza n. 120, del 13 giugno 2018, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare. La Corte, sottolinea, ha stabilito l'illegittimità della norma nella parte in cui dispone 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». Ricorda altresì che il 21 settembre 2018, il Ministro della difesa *pro tempore* ha emanato una circolare volta a consentire, nelle more dell'intervento legislativo, il processo di costituzione delle associazioni sindacali militari, indicando però una serie di condizioni soggettive, oggettive e funzionali. Sottolinea che una serie di associazioni sindacali si sono già costituite, in via provvisoria, sulla base della circolare del Ministro, mentre allo stesso tempo i COCER continuano ad esercitare le loro attribuzioni. L'intervento normativo - sottolinea - è quindi quanto mai necessario ed urgente. Il testo all'esame della Commissione è il frutto di un complesso esame presso la Camera, compresa un'ampia attività conoscitiva, alla quale in parte ha partecipato anche la Commissione.

Procede ad illustrare sinteticamente l'articolato. L'articolo 1 stabilisce il principio per cui possono essere costituite associazioni professionali a carattere sindacale per singola Forza armata o Corpo di polizia ad ordinamento militare o interforze, alle condizioni e con i limiti stabiliti dalla legge. I commi successivi stabiliscono chi può aderire a queste associazioni, escludendo il personale della riserva e in congedo, gli allievi delle scuole militari e delle accademie militari. È inoltre stabilito 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.

L'articolo 2 contiene le norme concernenti gli statuti delle associazioni in esame, che devono ispirarsi ai principi di democraticità e di elettività delle relative cariche. Si prevede anche la neutralità, estraneità alle competizioni politiche e ai partiti e movimenti politici, l'assenza di finalità contrarie ai doveri derivanti dal

giuramento prestato dai militari, l'assenza di scopo di lucro e il rispetto di tutti gli altri requisiti previsti dall'articolato.

L'articolo 3 definisce il procedimento per la costituzione delle associazioni, tenute a depositare entro e non oltre cinque giorni lavorativi dalla loro costituzione, il loro statuto presso il Ministero della difesa o, per la Guardia di finanza, presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Per le associazioni che includono personale di una o più Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza, l'accertamento è svolto congiuntamente dal Ministro della difesa di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il competente dicastero accerta, entro e non oltre i sessanta giorni successivi, la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge e ne dispone la trascrizione in apposito albo ai fini dell'esercizio delle attività previste dallo statuto e della raccolta dei contributi sindacali. Nelle more del predetto procedimento, vige il divieto di esercizio delle attività sindacali e la raccolta di contributi sindacali. In caso lo statuto sia in contrasto con le disposizioni vigenti, il Ministero ne dà tempestiva comunicazione all'associazione che può presentare, entro e non oltre dieci giorni e per iscritto, formali osservazioni. Entro e non oltre i successivi trenta giorni, il Ministero competente adotta quindi il provvedimento finale.

L'articolo 4 concerne le limitazioni alle associazioni sindacali. In particolare, si pongono i divieti di assumere la rappresentanza di lavoratori non appartenenti alle Forze armate o ai corpi di polizia ad ordinamento militare, di proclamare lo sciopero o parteciparvi, di 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, di assumere la rappresentanza in via esclusiva di singole categorie di personale, di assumere una denominazione che richiami, anche in modo indiretto, quella di organizzazioni sindacali per cui sussiste il divieto di adesione o di organizzazioni politiche, di promuovere iniziative di organizzazioni politiche, di stabilire domicilio sociale presso unità o strutture dei dicasteri interessati e di assumere rappresentanza a carattere interforze.

L'articolo 5 delinea la competenza delle associazioni, stabilendo che esse curino la tutela individuale e collettiva dei diritti e degli interessi dei propri rappresentati in materie espressamente indicate dal medesimo, garantendo che essi assolvano ai compiti propri delle Forze armate e che l'adesione alle associazioni non interferisca con il regolare svolgimento dei servizi istituzionali, ed escludendo la trattazione di materie afferenti all'ordinamento militare, all'addestramento, alle operazioni, al settore logistico-operativo, al rapporto gerarchico/funzionale nonché all'impiego del personale in servizio.

L'articolo 6 disciplina le articolazioni periferiche delle associazioni, che possono essere di livello regionale o territoriale, mentre l'articolo 7 prevede che le associazioni siano finanziate esclusivamente con i contributi sindacali degli iscritti, corrisposti nelle forme previste dall'articolo stesso e che le associazioni non possano ricevere eredità o legati, donazioni o sovvenzioni in qualsiasi forma. Il medesimo articolo 7 detta altresì disposizioni in merito al rilascio della delega per la corresponsione del contributo sindacale, nella misura stabilita dai competenti organi statutari.

L'articolo 8 stabilisce che le cariche nelle associazioni 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. Ricorda inoltre come altre disposizioni del medesimo articolo regolino la durata delle cariche e pongano limiti ai distacchi sindacali.

L'articolo 9 regola lo svolgimento dell'attività sindacale, recando altresì la delega al Governo per la disciplina dell'esercizio dei diritti sindacali da parte del personale impiegato in luogo di operazioni. Come principio generale i rappresentanti svolgono le attività sindacali fuori dell'orario di servizio. La ripartizione tra le associazioni sindacali militari del contingente dei distacchi sindacali e dei permessi retribuiti viene effettuata con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione in proporzione al grado di rappresentatività. Per quanto concerne, poi, l'esercizio dei diritti sindacali da parte del personale militare impiegato in particolari teatri operativi si delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di

entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per disciplinare le particolari limitazioni all'esercizio dell'attività a carattere sindacale da parte del predetto personale. A tal fine il Governo dovrà consentire l'esercizio e la tutela dei diritti sindacali del personale militare salvaguardando le preminenti esigenze di funzionalità, sicurezza e prontezza operativa correlate alle specifiche operazioni militari. Sullo schema di decreto legislativo è previsto il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sia per materia che per i profili finanziari, da rendere entro 60 giorni.

L'articolo 10 regola il diritto di assemblea, prevedendo che i militari fuori dall'orario di servizio possano tenere riunioni anche in uniforme, in locali dell'amministrazione, messi a disposizione dalla stessa, ovvero, in luoghi aperti al pubblico, senza l'uso dell'uniforme. Sono autorizzate altresì riunioni durante l'orario di servizio nel limite di dieci ore annue individuali, secondo le disposizioni che regolano l'assenza dal servizio, con almeno cinque giorni di anticipo, previa comunicazione ai comandanti delle unità o dei reparti interessati da parte dell'associazione professionale a carattere sindacale tra militari richiedente. È fatto anche divieto di limitare, direttamente o indirettamente, lo svolgimento delle attività sindacali.

L'articolo 11 stabilisce le procedure della contrattazione, prevedendo che alle associazioni riconosciute come rappresentative a livello nazionale vengano attribuiti i poteri negoziali al fine della contrattazione nazionale di comparto. Le procedure che disciplinano i contenuti di impiego del rapporto sono demandate a distinti decreti del Presidente della Repubblica concernenti rispettivamente il personale delle Forze armate e il personale delle Forze di polizia a ordinamento militare. La norma precisa anche la composizione delle delegazioni e definisce le materie oggetto della contrattazione.

L'articolo 12 prevede che i Ministeri di difesa, interno, economia e infrastrutture comunichino 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.

L'articolo 13 stabilisce che per il riconoscimento del carattere rappresentativo a livello nazionale l'associazione deve raggiungere un numero di iscritti almeno pari al quattro per cento della forza effettiva complessiva della Forza armata o di polizia o al 3 per cento per associazioni tra appartenenti a due o più Forze armate o di polizia.

Ricorda quindi il contenuto dell'articolo 14 concernente le tutele ed i diritti sindacali, che prevede che i militari che ricoprano cariche elettive non siano perseguibili in via disciplinare per le opinioni espresse nello svolgimento dei compiti connessi con l'esercizio delle loro funzioni fatti salvi i limiti della correttezza formale e i doveri derivanti dal giuramento prestato, dal grado, dal senso di responsabilità e dal contegno da tenere anche fuori del servizio a salvaguardia del prestigio istituzionale. Inoltre, è previsto che questi militari non possano essere trasferiti a un'altra sede o reparto, o sostituiti nell'incarico ricoperto al momento dell'elezione, se non previa intesa con l'associazione professionale a carattere sindacale tra militari alla quale appartengono, né essere impiegati in territorio estero singolarmente, fatte salve le esigenze delle unità di appartenenza. L'articolo prevede inoltre che possano manifestare il loro pensiero in ogni sede e su tutte le questioni non soggette a classifica di segretezza che riguardano la vita militare, nonché interloquire con enti e associazioni di carattere sociale, culturale o politico, anche estranei alle Forze armate e di polizia e partecipare a convegni e assemblee aventi carattere sindacale. È infine previsto che essi possano inviare comunicazioni scritte al personale militare sulle materie di loro competenza, nonché visitare le strutture e i reparti militari presso i quali opera il personale da essi rappresentato quando lo ritengono opportuno, concordandone le modalità con i comandanti competenti.

L'articolo 15 prevede che venga data pubblicità delle deliberazioni, votazioni e comunicati delle associazioni e dei loro rappresentanti.

L'articolo 16 attribuisce una delega al Governo per il coordinamento normativo e l'attuazione delle disposizioni dell'articolato, stabilendo che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, debbano essere adottati 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). Fra i principi e criteri direttivi, sono indicati l'abrogazione delle disposizioni normative e regolamentari previgenti che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare, l'esigenza di novellare il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 al fine di inserirvi le disposizioni della presente legge, di apportare le modificazioni e integrazioni normative per il necessario coordinamento con la presente legge alle norme di settore vigenti e la semplificazione e la maggiore efficienza delle procedure di contrattazione del comparto sicurezza e difesa. In relazione a quest'ultimo aspetto, il relatore precisa come tale semplificazione debba realizzarsi attraverso la previsione di un primo livello di negoziazione nel quale regolare gli aspetti comuni a tutte le Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare, nonché di un secondo livello attraverso cui regolare gli aspetti più caratteristiche delle singole Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare, ivi compresi la distribuzione della retribuzione accessoria e di produttività. Sugli schemi di decreto legislativo in esame, è prevista l'acquisizione del parere delle competenti commissioni parlamentari, anche per i profili finanziari che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

L'articolo 17 reca disposizioni in materia di giurisdizione, riservando al giudice amministrativo le controversie promosse nell'ambito disciplinato dall'articolato, anche quando la condotta antisindacale incide sulle prerogative dell'associazione professionale a carattere sindacale tra militari. È prevista l'applicazione del rito abbreviato di cui all'articolo 119 del Codice del processo amministrativo.

L'articolo 18 prevede l'istituzione presso il Ministero della difesa di una commissione centrale di conciliazione per la risoluzione delle controversie. Si prevede, altresì, la costituzione, presso unità organizzative di livello non inferiore a quello regionale o paritetico delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, di almeno cinque commissioni periferiche di conciliazione, per la risoluzione in via bonaria delle controversie aventi rilievo locale.

L'articolo 19 abroga, dalla data di entrata in vigore della legge, gli articoli da 1476 a 1482 del codice dell'ordinamento militare, concernenti gli organismi della rappresentanza militare. I delegati della rappresentanza militare il cui mandato è in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, restano in carica esclusivamente per le attività di ordinaria amministrazione fino all'entrata in vigore del decreto di cui al comma 4 dell'articolo 16.

L'articolo 20 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Conclude, sottolineando l'importanza della materia in esame ed auspicando una piena collaborazione da parte dei colleghi nell'indicazione di personalità da audire nell'ambito di un possibile ciclo di audizioni.

Intervengono i senatori [CANDURA](#) (*L-SP-PSd'Az*) e [GASPARRI](#) (*FIBP-UDC*) per richiedere, stante l'importanza del tema in discussione, che la Commissione programmi un breve ma mirato ciclo di audizioni per un necessario approfondimento conoscitivo della materia.

La presidente [PINOTTI](#) concorda sull'importanza di organizzare un ciclo di audizioni, con una tempistica che consenta di concludere l'esame del provvedimento in tempi congrui. Propone ai Gruppi di far pervenire proposte di possibili personalità da audire entro il prossimo 28 settembre.

La Commissione conviene.

Interviene, quindi, in sede di discussione generale il senatore [MININNO \(M5S\)](#), che ricorda che il comparto difesa, pur essendo unificato sotto diversi profili normativi, è stato finora segnato da una profonda differenza tra i corpi ad ordinamento civile e quelli ad ordinamento militare, il cui personale ha potuto tutelare i propri diritti soltanto attraverso gli organi di rappresentanza, introdotti dalla legge n.382/1978. Con la sentenza della Corte Costituzionale n.120/2018 è finalmente caduto il dogma per il quale i militari non possano costituire associazioni sindacali. Ricorda che il modello di associazione sindacale che deve essere assunto come riferimento è quello stabilito dalla legge n.121/1981 per la Polizia di Stato, che ha stabilito come unico limite alla libertà di associazione sindacale l'indipendenza da altre organizzazioni sindacali. Si tratta del resto dell'unico limite che la stessa Corte Costituzionale ha indicato anche per le associazioni militari, avendo stabilito che "i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale", ma che essi "non possono aderire ad altre associazioni sindacali". Il modello sindacale dei corpi a ordinamento civile non solo non è mai stata messa in discussione dal legislatore, ma è stato nel tempo oggetto di diversi interventi che hanno progressivamente esteso i diritti sindacali. Pur considerando le limitazioni derivanti dallo *status* di militare e pur avendo come obiettivo di assicurare che le forze armate e le forze di polizia ad ordinamento militare possano continuare a svolgere correttamente i loro compiti, rileva che il disegno di legge approvato dalla Camera è fortemente peggiorativo rispetto al modello indicato. Il testo pone infatti una serie di limiti che rischiano di rendere difficile o addirittura inefficace l'azione sindacale, senza essere di giovamento al buon funzionamento dell'amministrazione militare. Non sembra infatti giustificato riservare le controversie sindacali al giudice amministrativo (piuttosto che al giudice del lavoro) ed escludere dalle associazioni il personale in congedo, gli allievi delle scuole militari e delle accademie, anche se in servizio permanente. Appare parimenti incongruo vietare la concessione gratuita alle associazioni sindacali di locali dell'amministrazione, ed escludere dalle competenze di tali associazioni una serie di materie come l'articolazione dell'orario di lavoro, i turni di servizio, le misure per incentivare l'efficienza del servizio, le aspettative, i distacchi ed i permessi sindacali, e i criteri di massima per l'aggiornamento professionale. Appare altresì opinabile stabilire, come nel disegno di legge in esame, che all'interno di un'associazione sindacale la rappresentanza di una singola categoria non possa superare il 75 per cento degli iscritti (peraltro calcolata sulla forza effettiva e non sugli iscritti al sindacato), così come definire in maniera stringente i requisiti e le durate delle cariche elettive, che dovrebbero invece essere regolati dagli statuti delle associazioni. In conclusione, in assenza di ragioni effettive legate al buon funzionamento dell'amministrazione della difesa, la mancata estensione alle associazioni sindacali militari di diritti già riconosciuti alle associazioni sindacali delle forze di polizia ad ordinamento civile provoca una ingiustificata disparità di trattamento, con il risultato di non ottemperare alla sentenza della Corte Costituzionale e di non applicare correttamente l'art. 39 della Costituzione.

La presidente [PINOTTI](#), constatato come non vi siano altri iscritti a parlare, dichiara chiusa la seduta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,55.