

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 87/1948 "Libertà sindacale e protezione del diritto sindacale". Anno 2024

In merito all'applicazione, nella legislazione nazionale e nella pratica, della Convenzione in esame, nel confermare e richiamare integralmente quanto già comunicato con i precedenti rapporti inerenti la convenzione n. 87, trasmessi nel 2014/2017/2021, che svolgono un'analisi dettagliata del sistema italiano rispetto ai singoli articoli della convenzione in esame e che ad ogni buon fine si allegano (all.1), si riportano in aggiornamento e ad integrazione degli stessi di seguito, le modifiche intervenute relativamente all'articolo 9 della Convenzione.

Articolo 9

In relazione all'articolo 9 della Convenzione concernente le garanzie volte ad assicurare il libero esercizio del diritto sindacale e la tutela della libertà sindacale, con riferimento alle Forze di polizia e alle Forze armate, si rappresenta quanto segue.

Il diritto sindacale militare è stato introdotto nell'ordinamento nazionale per effetto della **sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2018** (all.2), che ha riconosciuto il diritto di libertà di associazionismo a carattere sindacale tra militari, assoggettandolo a legittimi limiti e condizioni. Pertanto, nel solco tracciato dalla Consulta è stata emanata la **legge 28 aprile 2022, n. 46** (all.3), recante "*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*" (le cui disposizioni sono confluite nel Codice dell'Ordinamento Militare con il **D.lgs. 24 novembre 2023, n. 192**) (all.4), che ha delineato i contorni del diritto sindacale militare, rinviando alla normativa di attuazione la definizione della disciplina di dettaglio.

In sintesi, per ricostruire il quadro giuridico di riferimento del neo-introdotto diritto sindacale militare occorre esaminare:

- la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2018, che ha dettato i principi generali, demandando al Legislatore l'onere di definire la cornice del nuovo sistema attraverso l'individuazione delle condizioni e dei limiti entro cui sarebbe stato legittimo l'esercizio del diritto alla libertà di associazionismo a carattere sindacale per i militari;
- il **Codice dell'Ordinamento Militare** (COM) (all.5), in cui è confluita la legge n. 46 del 2022, che, sul solco tracciato dalla Consulta, ha delineato il confine (costituito da limiti e condizioni) entro cui è possibile il legittimo esercizio della libertà sindacale militare, rinviando ai decreti attuativi (veicolati con fonti di rango

primario, regolamentare ed amministrativo) la definizione della disciplina di dettaglio;

- i decreti discendenti dalla citata legge n. 46 del 2022, quali il **DM difesa 26 luglio 2022** in materia di deleghe sindacali (all.6), ai sensi dell'art. 7, co. 3, della legge n. 46 del 2022, a sua volta confluito nell'art. 1480-*quater* COM, il **D.lgs. n. 206 del 2022** recante “*Disposizioni di adeguamento delle procedure di contrattazione per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare, nonché per l’istituzione delle relative aree negoziali per i dirigenti, ai sensi dell’articolo 16, comma 1, lettere d) ed e), della legge 28 aprile 2022, n. 46*” in materia di procedure negoziali (all.7) e il d.lgs. n. 192 del 2023, in materia di coordinamento normativo del COM con la disciplina sindacale militare, ai sensi dell'art. 16, co.1, lett. a), b) e c), della citata legge n. 46 del 2022).

Il contesto in cui ci si muove, in particolare, non è afferente ad un qualsiasi rapporto di impiego (pubblico), bensì ad un rapporto di impiego militare, portatore, in quanto tale, di caratteristiche peculiari direttamente funzionali allo svolgimento della missione istituzionale, considerate necessarie, proprio per le alte funzioni svolte dalla compagine militare, non solo nell'ordinamento nazionale, bensì anche nell'ordinamento internazionale.

Per scendere nel dettaglio occorre innanzitutto chiarire la natura giuridica dei “*sindacati militari*”, che non sono “*sindacati*” nell’accezione comune del termine, bensì, “*associazioni professionali a carattere sindacale tra militari*” (APCSM – art. 1476, co.3, del COM) e tale locuzione è indice della peculiarità del diritto sindacale militare.

Tali sodalizi, infatti, per poter operare devono ottenere l’iscrizione allo speciale albo costituito presso il Ministero della Difesa (art. 1477 COM che ha recepito l’art. 3 della legge n. 46 del 2022), previa verifica del possesso dei requisiti richiesti dalla disciplina di riferimento, attraverso “*l’esame dell’apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento*” e per poter legittimamente operare devono mantenere l’iscrizione allo speciale albo ministeriale, conservando i requisiti richiesti dalla legge anche nell’azione sindacale, che deve svolgersi nel rispetto della disciplina vigente, a pena di cancellazione dal citato albo (a tal fine, l’art. 1477, co.4, COM prevede controlli periodici da svolgersi almeno ogni tre anni a cura del Ministero della Difesa).

Già la semplice lettura di queste circostanze aiuta a comprendere come tali associazioni non possano essere equiparate a una qualsiasi associazione sindacale (caratterizzata dall’assoluta libertà nell’organizzazione, ai sensi dell’art. 39 della Costituzione), ma sia qualcosa di diverso, vincolato da condizioni e limiti che operano legittimamente una compressione del diritto costituzionalmente protetto dall’art. 39 al fine di salvaguardare beni altrettanto fondamentali e di rilievo costituzionale.

Come noto, infatti, l’art. 52 della Costituzione sancisce che “*la difesa della patria è sacro dovere del cittadino*” e che “*l’ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica*”. Secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalente, il precetto costituzionale

“parla di «ordinamento delle Forze armate», non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all’ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l’assoluta specialità della funzione”. Funzione a sua volta descritta dall’art. 89 del COM, nella parte in cui sancisce che *“compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato”,* ma anche *“operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza”,* oltre a concorrere *“alla salvaguardia delle libere istituzioni”,* a svolgere *“compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza”,* nonché a vigilare, *“in caso di conflitti armati e nel corso delle operazioni di mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale [...], in concorso, se previsto, con gli organismi internazionali competenti, sull’osservanza delle norme di diritto internazionale umanitario”.*

Lo svolgimento delle specifiche funzioni attribuite alle Forze armate è talmente pregnante da consentire l’imposizione ai militari di *“limitazioni nell’esercizio di alcuni diritti, nonché l’osservanza di particolari doveri nell’ambito dei principi costituzionali”* (art. 1465 del COM). Ed è proprio questa l’essenza della militarità: lo *status militis* non implica una *deminutio in peius* dei diritti, il cittadino militare non è diverso dagli altri cittadini, ma gode dei medesimi diritti all’interno di un ordinamento democratico, che, essendo posto a tutela di beni supremi (quale la difesa della Patria), prevede quelle limitazioni all’esercizio di alcuni di essi, strettamente funzionali allo svolgimento dei compiti propri.

Non è possibile, quindi, parificare in tutto e per tutto il lavoratore militare a quello non militare, proprio in forza dell’assoluta specialità della funzione, che lo contraddistingue anche all’interno del comparto Difesa / Sicurezza / Soccorso Pubblico (composto da Forze armate, Forze di polizia a ordinamento militare e civile e Vigili del Fuoco), la cui specificità è stata, a sua volta, normativamente riconosciuta nel 2010, con l’art. 19 della legge n. 183.

Quella norma, infatti, ha affermato *“la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente”,* allo scopo di distinguere il Comparto Difesa / Sicurezza / Soccorso Pubblico dal restante pubblico impiego *“ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale”,* *“in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell’ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti”.* Di certo non ha parificato in tutto e per tutto le Amministrazioni interessate, tanto è vero che permane la diversificazione negli ordinamenti e la dipendenza da ben quattro diversi Ministeri, oltre che nelle carriere e nel rapporto di impiego, che si riflette, per la particolare materia che qui ci occupa, anche sui rispettivi modelli sindacali: quello del personale militare (Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare¹), neo-introdotto negli aspetti generali e ancora in fase di definizione per la disciplina di dettaglio, quello della Polizia di Stato, Forza di polizia a competenza generale, per la quale la legge (n. 121 del 1981) delinea un

modello di associazionismo sindacale limitatamente aperto, consentendo l'adesione alle sole organizzazioni sindacali di quell'Amministrazione e vietando, agli stessi sindacati di polizia, l'adesione, l'affiliazione o il mantenimento di relazioni di carattere organizzativo

con associazioni sindacali diverse, e quello afferente alla Polizia penitenziaria, Forza di polizia a competenza specialistica, che non necessita di una disciplina altrettanto stringente, potendo liberamente organizzarsi in sindacati "interni", ovvero aderire o affiliarsi a diverse associazioni sindacali.

Con la menzionata pronuncia n. 120/2018, la Corte Costituzionale ha dichiarato la parziale fondatezza della questione di legittimità sollevata sull'art. 1475, comma 2, del COM, nella parte in cui *"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»"*. Il Giudice delle Leggi, in particolare, ha ritenuto che il divieto assoluto di associazionismo sindacale imposto ai militari contrasti con *"i vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali"* (art. 117 della Costituzione) individuati negli artt. 11 e 14 della *"Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo"*, così come interpretati dalla *"Corte Europea dei Diritti dell'Uomo"* con le sentenze *"Matelly vs. France"* e *"Association de Défense des Droits des Militaires - ADefDroMil Vs. France"*, nonché nell'art. 5 della *"Carta Sociale Europea riveduta"*.

La Consulta, quindi, nel riconoscere ai militari il diritto di associazionismo a carattere sindacale, ha precisato che lo stesso non può prescindere dall'adozione di una specifica disciplina normativa che ne detti condizioni e limiti, considerando come il vuoto normativo *"sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale"*. Proprio per tale ragione, al fine di consentire ai lavoratori militari l'immediato avvio dell'esercizio di quel diritto, l'Alta Corte ha voluto individuare all'interno dell'ordinamento i parametri già esistenti idonei a delimitarlo legittimamente nelle more dell'adozione della legge, avvenuta, come detto, solo nel 2022 con la legge n. 46.

Quel testo delimita, lungo il solco tracciato dalla Consulta, il contorno dell'associazionismo professionale a carattere sindacale per i militari, dettandone proprio le condizioni e i limiti volti a garantire il bilanciamento fra la tutela dei diritti e degli interessi del personale militare e le peculiari esigenze della compagine militare, necessari per consentire a quest'ultima lo svolgimento dell'alta funzione istituzionale attribuitale. Anche dalla semplice lettura delle rubriche dei singoli articoli è percepibile come si tratti di qualcosa di diverso rispetto all'associazionismo sindacale *"ordinario"*, caratterizzato da una più ampia libertà nelle forme e nel perimetro di azione, reperendo l'unico riferimento normativo nel primo comma dell'art. 39 della Costituzione, poiché la seconda parte di quell'articolo non ha trovato applicazione, in considerazione del fatto che la legge di attuazione prevista dal comma 2 non è mai stata emanata.

La **legge n.46/2022** recante *"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” interviene su ogni aspetto dell’associazionismo sindacale militare, dettando particolari prescrizioni sulla fase costitutiva, sull’esercizio dell’attività sindacale, sui requisiti da possedere ai fini dell’eleggibilità alle cariche statutarie, sulle prerogative sindacali, sulle guarentigie sindacali (comunque subordinate al rispetto dei 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), sulla giurisdizione (attribuita in via esclusiva al giudice amministrativo con il rito abbreviato di cui all’art. 119 del *Codice del Processo Amministrativo*).

Le innovazioni introdotte da tale disposizione normativa impattano non solo sul procedimento di contrattazione, che vede il Dipartimento della funzione pubblica nella sua veste di capo delegazione, ma anche in tutti i successivi decreti in tema di rappresentatività sindacale per i quali la legge individua come *soggetto proponente* il Dipartimento nonché la problematica relativa all’individuazione della delegazione trattante di parte sindacale.

Sono proprio le condizioni e i limiti cui è sottoposto per decisione costituzionale a distinguere e rendere unico il sindacalismo militare rispetto a quello civile (sia privato che pubblico, anche quando rivolto al pubblico impiego in regime di diritto pubblico), comunemente caratterizzato, invece, dalla più ampia libertà organizzativa e di azione. Un esempio lampante di quanto testé affermato è costituito da quanto sancito dalla Consulta (e ripreso nel COM) in merito al rispetto del principio di democraticità.

Un esempio lampante di quanto testé affermato è costituito da quanto sancito dalla Consulta (e ripreso nel COM) in merito al rispetto del principio di democraticità. Tale principio, per l’ordinamento militare direttamente discendente dall’art. 52 della Costituzione, è stato astrattamente previsto dalla Costituzione nella mai attuata seconda parte dell’art. 39, che prevedeva il rispetto del principio di democraticità quale condizione per la registrazione dei sindacati. Tuttavia, proprio per la mancata attuazione di quella previsione, tale principio è ignorato e non conclamato nel diritto sindacale “comune”, prevalendo l’assoluta libertà organizzativa, che vede i sindacati “comuni” liberi di nominare i propri dirigenti, di stabilire le forme di funzionamento interno e di portare avanti la propria azione prescindendo da forme di partecipazione democratica degli iscritti.

Per effetto della decisione della Consulta, così come recepito anche nella normativa vigente, invece, nell’ordinamento militare il principio di democraticità dell’associazionismo a carattere sindacale assume il rango di principio costituzionalmente rilevante, e, pertanto, diversamente da quanto accade per i sindacati “comuni”, nelle APCSM la titolarità delle cariche direttive deve necessariamente essere conferita in seguito a democratiche elezioni, così come la struttura e il funzionamento del sodalizio deve rispondere a imprescindibili caratteri di democraticità interna e trasparenza. Dal che emerge che, se per i sindacati comuni il profilo organizzativo interno e le modalità di attribuzione delle cariche sono di esclusiva pertinenza dell’autonomia sindacale e sottratte alla valutazione eteronoma, ben diversamente per le associazioni professionali a carattere sindacale dei militari la verifica

sostanziale e formale delle modalità di funzionamento interno e di attribuzione delle cariche condiziona sin dal momento genetico la legittima operatività degli organismi in parola e deve essere coerente con le previsioni statutarie così come vagliate ai fini dell'iscrizione allo speciale albo ministeriale.

Stagione negoziale 2022/2024.

L'individuazione delle delegazioni sindacali che partecipano alle trattative è, pertanto, l'elemento pregiudiziale per l'avvio dei tavoli negoziali.

Le Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari (di seguito APCSM) saranno individuate come rappresentative con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione secondo i criteri stabiliti dall'articolo 1478 e dall'articolo 2257-ter, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 “Codice dell'ordinamento militare”. Il DM è stato emanato in data 29/03/2024 (all.8)

In particolare, l'articolo 1478 dispone che 1. ***Le APCSM per essere considerate rappresentative a livello nazionale devono raggiungere un numero di iscritti almeno pari al 4 per cento della forza effettiva complessiva della Forza armata o della Forza di polizia a ordinamento militare di riferimento, rilevata al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si rende necessario determinare la rappresentatività delle associazioni medesime.*** 2. *Se l'APCSM è invece costituita da militari appartenenti a due o più Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare, per essere considerata rappresentativa a livello nazionale, essa deve raggiungere un numero di iscritti non inferiore al 3 per cento della forza effettiva della singola Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare, rilevata alla medesima data di cui al comma 1. In mancanza del numero di iscritti di cui al primo periodo, l'APCSM può essere considerata rappresentativa a livello nazionale delle sole Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare per le quali raggiunge la quota minima di iscritti del 4 per cento.* 3. *Ai fini della consistenza associativa, sono conteggiate esclusivamente le deleghe per un contributo sindacale non inferiore allo 0,5 per cento dello stipendio.* 4. *Ai fini del calcolo della consistenza associativa, la forza effettiva complessiva delle Forze armate e della Forza di polizia a ordinamento militare si calcola escludendo il personale che, ai sensi dell'articolo 1476, comma 5, non può aderire alle APCSM.* 5. ***Le APCSM in possesso dei requisiti di cui al presente articolo sono riconosciute rappresentative a livello nazionale con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti, per quanto di rispettiva competenza, i Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze.***

Per i primi tre anni decorrenti dall'entrata in vigore della legge n. 46 del 2022 (27 maggio 2022), ai sensi dell'articolo 2257-ter, comma 2, “Le quote percentuali di iscritti previste dall'articolo 1478, comma 1, ai fini del riconoscimento della rappresentatività a livello nazionale, sono ridotte:

a) di 2 punti percentuali, limitatamente ai primi tre anni, decorrenti dal 27 maggio 2022...”;

Pertanto, la misurazione della rappresentatività sindacale di cui all'articolo 1478 del Codice dell'ordinamento militare si effettua rapportando il numero delle deleghe sindacali conferite dal personale alle APCSM, ai sensi dell'articolo 1480-quater del citato Codice, con la forza effettiva della Forza Armata o della Forza di polizia ad ordinamento militare di riferimento. Il computo delle deleghe e la rilevazione della forza effettiva sono effettuati con riferimento alla data del 31 gennaio 2024.

Si precisa, altresì, che, ai fini del perfezionamento dell'iter sulla sindacalizzazione dei militari, è in fase di emanazione il “*Regolamento di attuazione delle norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, ai sensi dell'articolo 1475, comma 2, del medesimo decreto legislativo*”. Va, comunque, evidenziato che l'attuale quadro normativo non prevede il coinvolgimento del Dipartimento nell'adozione del regolamento di attuazione della predetta legge, di cui all'articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare.

Il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato (all.9).

ALLEGATI

1. Rapporto del Governo italiano sull'applicazione della Convenzione OIL n. 87/1948. Anno 2021.
2. Sentenza Corte costituzionale n.120 del 2018.
3. Legge 28 aprile n. 46 del 2022.
4. D.lgs. 24 novembre n.192 del 2023.
5. Codice Ordinamento Militare -D.lgs. del 15 marzo 2010 n.66
6. DM Difesa del 26 luglio 2022.
7. D.lgs. n. 206 del 2022.
8. DM della pubblica amministrazione del 29 marzo 2024
9. Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stato inviato il presente rapporto.