

# dossier

XIX Legislatura

14 novembre 2022

Disposizioni di adeguamento delle procedure di contrattazione per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché per l'istituzione delle relative aree negoziali per i dirigenti

A.G. 6

Ai sensi dell'articolo 16, commi 1, lettere *d)* ed *e)*, e 2, della legge 28 aprile 2022, n. 46



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 12



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Difesa

TEL. 06 6760-4172 - ✉ [st\\_difesa@camera.it](mailto:st_difesa@camera.it) - [@CD\\_difesa](https://twitter.com/CD_difesa)

Atti del Governo n. 6

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

<b>Premessa .....</b>	<b>3</b>
<b>I principi generali della legge n. 46 del 2022 .....</b>	<b>5</b>
<b>Norma di delega .....</b>	<b>9</b>
<b>SCHEDE DI LETTURA .....</b>	<b>13</b>
<b>Articolo 1 (<i>Adeguamento delle procedure di contrattazione</i>) .....</b>	<b>15</b>
<b>Articolo 2 (<i>Istituzione dell'area negoziale per i dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare</i>) .....</b>	<b>21</b>
<b>Articolo 3 (<i>Clausola di invarianza finanziaria</i>) .....</b>	<b>23</b>



## Premessa

Lo scorso 11 novembre il Governo ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo A.G. n.6 **che attua una parte della delega** prevista dall'articolo 16 della legge n. 46 del 2022, recante "Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare".

Nello specifico lo schema di decreto in esame dà attuazione alla delega che il Parlamento gli ha conferito con la legge n. 46 del 2022, limitatamente ai criteri direttivi di cui alle **lettere d) ed e)** per **adeguamento delle procedure di contrattazione** per il personale **delle Forze armate** e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché per l'istituzione delle relative aree negoziali per i dirigenti (cfr.*infra*).

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 16 della legge n. 46 del 2022 la delega deve essere esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, ovvero entro il **27 novembre 2022**.

In via generale, si ricorda che [legge 28 aprile 2022, n. 46](#), è stata approvata sul finire della XVIII legislatura ed ha definito la cornice giuridica nell'ambito della quale è possibile istituire, per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano, **associazioni professionali a carattere sindacale tra militari**.

Il provvedimento è intervenuto dopo un significativo pronunciamento della Corte Costituzionale che nel 2018 ha modificato il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di diritti sindacali dei militari ([sentenza n. 120 del 2018](#)), riconoscendo per la prima volta la legittimità di associazioni professionali di personale militare a carattere sindacale.

Nello specifico, la Consulta **ha dichiarato l'illegittimità** costituzionale dell'articolo **1475 del Codice** dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, **in quanto prevedeva** che i militari non potessero "costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali" **invece di prevedere** che i militari potessero "costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge", fermo restando "il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali".

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";
4. ha ribadito la legittimità del divieto per i militari di esercitare il diritto di sciopero previsto dal comma 4 dell'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare.

Per un approfondimento del giudizio di legittimità costituzionale riguardante il comma 2 dell'articolo 1475 si rinvia al seguente [dossier](#) predisposto in occasione dell'inizio dell'esame parlamentare delle proposte di legge che hanno dato origine all'iter parlamentare della legge n. 46 del 2022. Nel citato *dossier* è possibile consultare anche il precedente orientamento della Corte Costituzionale relativo al divieto di aderire ad associazioni sindacali.

Si ricorda, inoltre, che la **Corte Costituzionale**, nel riconoscere la legittimità di associazioni professionali a carattere sindacale, **ha poi espressamente 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 distinguevano le Forze armate dalle altre strutture statali. In tale settore la Corte osservava come un eventuale vuoto normativo sarebbe stato "di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale".

Nelle more dell'approvazione della legge n. 46 del 2022, 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 ad 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.

## I principi generali della legge n. 46 del 2022

Per quanto concerne i principi generali della nuova disciplina prevista dalla legge n. 46 del 2022 l'articolo 1 stabilisce in primo luogo che i **militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale per singola Forza armata** o Corpo di polizia ad ordinamento militare **o interforze**.

Per un approfondimento dei contenuti della legge si veda [qui](#).

In deroga al comma 1 dell'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare (COM - [D.Lgs. n. 66/2010](#)), che prevede il preventivo assenso del Ministro della difesa per la costituzione di associazioni o circoli fra militari, si stabilisce che l'adesione alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari è **libera, volontaria e individuale**; gli appartenenti alle Forze armate e alle Forze di polizia a ordinamento militare possono aderire a **una sola** associazione professionale a carattere sindacale tra militari. Non possono aderire alle associazioni professionali a carattere sindacale i militari di truppa di cui all'articolo 627, comma 8, del COM, **limitatamente alla categoria degli allievi**.

Si ricorda che gli allievi citati dall'articolo 627, comma 8, del COM, sono gli allievi carabinieri, gli allievi finanziari, gli allievi delle scuole militari, gli allievi marescialli in ferma, gli allievi ufficiali in ferma prefissata e gli allievi ufficiali delle accademie militari.

Con riferimento alle **competenze delle associazioni professionali** a carattere sindacale si precisa che le medesime curano la **tutela collettiva** dei diritti e degli interessi dei propri rappresentati **nelle materie di competenza**, garantendo che essi assolvano ai compiti propri delle Forze armate e del Corpo della guardia di finanza e che l'adesione alle associazioni non interferisca con il regolare svolgimento dei servizi istituzionali (art. 5).

Le **materie di competenza** riguardano:

- a) i contenuti del rapporto di impiego del personale militare, indicati agli articoli 4 e 5 del [decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195](#), nonché all' [articolo 46, comma 2, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95](#) (recante "Disciplina dei trattamenti accessori e degli istituti normativi per i dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze armate");
- b) all'assistenza fiscale e alla consulenza relativamente alle prestazioni previdenziali e assistenziali a favore dei propri iscritti;
- c) all'inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;
- d) alle provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio;
- e) alle pari opportunità;
- f) alle prerogative sindacali di cui all' [articolo 3 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81](#), sulle misure di tutela della salute e della sicurezza del personale militare nei luoghi di lavoro;

g) agli spazi e alle attività culturali, assistenziali, ricreative e di promozione del benessere personale dei rappresentati e dei loro familiari.

In relazione alle richiamate materie le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari possono:

- presentare ai Ministeri competenti osservazioni e proposte sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti e segnalare le iniziative di modifica da esse eventualmente ritenute opportune;
- essere ascoltate dalle Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, secondo le norme dei rispettivi regolamenti;
- chiedere di essere ricevute dai Ministri competenti e dagli organi di vertice delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare.

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 è **esclusa dalla competenza delle associazioni professionali a carattere sindacale** tra militari.

Con riferimento alle **procedure di contrattazione** l'articolo 11 attribuisce alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari riconosciute rappresentative a livello nazionale **i poteri negoziali** al fine della contrattazione nazionale di comparto.

Le procedure che disciplinano i contenuti del rapporto di impiego del personale militare sono stabilite dalla legge in esame e si concludono con l'emanazione di distinti **decreti del Presidente della Repubblica** concernenti, rispettivamente, **il personale delle Forze armate e il personale delle Forze di polizia a ordinamento militare.**

Tali DPR sono emanati a seguito di **accordi sindacali** stipulati dalle seguenti delegazioni:

a) **per la parte pubblica:** una delegazione composta dal Ministro per la pubblica amministrazione, che la presiede, e dai Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze o dai Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, alla quale partecipano, nell'ambito delle delegazioni dei Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, il Capo di stato maggiore della difesa o un suo rappresentante, accompagnato dai Capi di stato maggiore delle Forze armate o loro rappresentanti, per l'accordo concernente il personale delle Forze armate, e i Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, per l'accordo concernente il personale delle Forze di polizia a ordinamento militare;



b) **per la parte sindacale**: una delegazione sindacale composta da rappresentanti delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, individuate con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione secondo i criteri stabiliti **dall'articolo 13**. Le delegazioni delle organizzazioni sindacali sono composte dai rappresentanti di ciascuna organizzazione sindacale.

Per quanto attiene agli **obblighi informativi**, si prevede che le amministrazioni militari del Ministero della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze comunichino alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari riconosciute rappresentative a livello nazionale il contenuto delle circolari e delle direttive da emanare con riferimento alle materie di loro competenza (art.12).

A sua volta l'articolo 13 considera **rappresentative a livello nazionale** le associazioni che raggiungono 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 (escludendo il personale che non può aderire alle associazioni sindacali). Qualora l'associazione professionale a carattere sindacale sia invece costituita da militari appartenenti **a due o più Forze armate o Forze di polizia** a ordinamento militare, la stessa dovrà avere una rappresentatività non inferiore **al 3 per cento** della forza effettiva in ragione della singola Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare, rilevata al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si renda necessario determinare la rappresentatività delle associazioni medesime.

Qualora l'associazione costituita da militari appartenenti a due o più Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare non raggiunga la quota minima di rappresentatività del **3 per cento in ciascuna** delle Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare, essa è rappresentativa nelle sole Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare nelle quali raggiunge la quota minima del 4 per cento.

La norma prevede che, **in via transitoria**, le quote percentuali di iscritti **sono ridotte**:

- di 2 punti percentuali, limitatamente ai primi tre anni dalla data di entrata in vigore della legge in esame;
- di 1 punto percentuale, decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore della legge in esame e per i successivi quattro anni.

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, in possesso dei requisiti** di cui al citato articolo 13.

In relazione alla materia di **giurisdizione**, l'articolo 17 riserva alla **giurisdizione del giudice amministrativo** le **controversie promosse nell'ambito disciplinato dalla legge in esame**, anche quando la condotta antisindacale incide sulle prerogative dell'associazione professionale a carattere sindacale tra militari.

Alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari è attribuita **legittimazione attiva quando sussiste interesse diretto** in relazione alle controversie promosse nell'ambito disciplinato dalla legge.

A sua volta l'**articolo 18** riguarda le procedure di conciliazione, e istituisce

- presso il Ministero della difesa, la **commissione centrale di conciliazione** per la risoluzione in via bonaria delle controversie indicate all'articolo 17, comma 4, aventi rilievo nazionale;
- per la conciliazione delle medesime controversie riferite al personale del Corpo della guardia di finanza è istituita analogo commissione centrale presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

## Norma di delega

Come precedentemente rilevato, lo schema di decreto legislativo in esame è attuativo **di una parte della delega** prevista dall'articolo 16 della legge n. 46 del 2022 comma 1. Tale norma conferisce, infatti, al Governo la delega ad adottare, **entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge** (ovvero entro il 27 novembre 2022), uno o più decreti legislativi per il coordinamento normativo delle disposizioni del decreto legislativo n. 195 del 1995, dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017 e del Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, nel rispetto dei **principi e criteri direttivi stabiliti** dal medesimo articolo 16.

Si ricorda che il decreto legislativo n. **195 del 1995**, 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". A sua volta l'**articolo 46** del decreto legislativo n. 95 del 2017 reca la disciplina dei trattamenti accessori e degli istituti normativi per i dirigenti delle Forze di polizia e delle Forze arma. Da ultimo il decreto legislativo **n. 66 del 2010** reca il "Codice dell'ordinamento militare" (cfr. *infra*).

Nello specifico il provvedimento in esame viene adottato in attuazione di quanto previsto dalle **lettere d) ed e)** dell'articolo 16, comma 1.

La **lettera d)** reca il criterio direttivo relativo alla **semplificazione** e maggiore efficienza **delle procedure di contrattazione** del comparto sicurezza e difesa, attraverso la previsione di **un primo livello di negoziazione** nel quale **regolare gli aspetti comuni** a tutte le Forze armate e le Forze di polizia a ordinamento militare, nonché di un secondo livello attraverso cui regolare gli aspetti più caratteristici delle singole Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare, ivi compresa la distribuzione della retribuzione accessoria e di produttività.

A sua volta la **lettera e)** reca il criterio direttivo relativo all'**istituzione di un'area negoziale per il personale dirigente** delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nel rispetto del principio di equiordinazione con le Forze di polizia a ordinamento civile. Prevede, inoltre, che l'istituzione di tale area avvenga nel rispetto dei vincoli previsti dall'articolo 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017, e nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente per la sua attuazione, della legge n. 46 del 2022.

In attuazione dei richiamati principi e criteri direttivi lo schema di decreto legislativo in esame **all'articolo 1**, modifica e integra il decreto legislativo n. **195 del 1995** al fine di adeguare le procedure relative alla definizione dei contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia a ordinamento militare e delle Forze armate.

A tal proposito si ricorda che la necessità di intervenire sul decreto legislativo n. **195 del 1995** è rappresentata dal fatto che la richiamata normativa, essendo stata predisposta vigente il divieto per il personale militare di aderire a associazioni sindacali, contempla due diverse procedure relative all'emanazione dei decreti del Presidente della

Repubblica che disciplinano i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

In particolare, tale normativa, oggetto di modifica da parte dello schema di decreto in esame, prevede:

**per le Forze di polizia a ordinamento civile** (Polizia di Stato e Corpo della polizia penitenziaria), un **accordo sindacale** stipulato da:

- una delegazione di parte pubblica, composta dal Ministro per la pubblica amministrazione che la presiede e dai Ministri dell'interno, dell'economia e delle finanze, della difesa e della giustizia o dai Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati,
- e da una delegazione sindacale, composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale del personale della Polizia di Stato e del Corpo della polizia penitenziaria;

**per le Forze di polizia a ordinamento militare** (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza), **la concertazione** tra:

- Ministri per la pubblica amministrazione, dell'interno, dell'economia e delle finanze, della difesa e della giustizia o i Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, **alla quale partecipano**, nell'ambito delle delegazioni dei Ministri della difesa e dell'Economia e delle finanze, i Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza o loro delegati, e i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - Sezioni Carabinieri e Guardia di finanza).

**per le Forze armate, la concertazione** tra:

- i Ministri per la pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e della difesa, o Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, **alla quale partecipano**, nell'ambito della delegazione del Ministro della difesa, il Capo di Stato maggiore della difesa o suoi delegati ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER- Sezioni Esercito, Marina e Aeronautica).

All'**articolo 2**, prevede l'istituzione dell'area negoziale per i dirigenti delle Forze di polizia a ordinamento militare e per i dirigenti delle Forze armate, apportando modifiche e integrazioni all'articolo 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017.

Al riguardo, si ricorda che in vigore del citato divieto l'articolo 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017 in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ha istituito, **solamente per i dirigenti delle Forze di polizia a ordinamento civile, un'area negoziale**, limitata agli istituti normativi in materia di rapporto di lavoro e ai trattamenti accessori ivi individuati, prevedendo il **recepimento** con decreto del Presidente della Repubblica dell'**accordo sindacale stipulato** da una delegazione di parte pubblica, composta dal Ministro per la pubblica amministrazione, che la presiede e dai Ministri dell'interno, della giustizia e dell'economia e delle finanze, o dai Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, **e da una delegazione** sindacale, composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale del personale dirigente della Polizia di Stato e di quello del Corpo di polizia penitenziaria.

Al fine di assicurare la sostanziale perequazione dei trattamenti economici accessori e degli istituti normativi dei dirigenti delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate con quelli dei dirigenti delle Forze di polizia ad ordinamento civile, è

previsto che - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione, della difesa e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri dell'interno e della giustizia - **le disposizioni adottate in sede di contrattazione sindacale possono essere estese al personale dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento militare e a quello delle Forze armate.**

Il **procedimento per l'adozione dei decreti legislativi** è definito dal comma 2 del richiamato articolo 16 della legge n. 46 del 2022, in base al quale gli schemi dei decreti legislativi, corredati di relazione tecnica, devono essere sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

A tal proposito si ricorda che la delega deve essere esercitata entro il 27 novembre 2022.

#### **LE ULTERIORI DELEGHE PREVISTE DALLA LEGGE N. 46 DEL 2022**

La legge n. 46 del 2022 ha delegato, inoltre, il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, uno o più decreti legislativi volti a disciplinare le seguenti materie:

- **particolari limitazioni all'esercizio dell'attività sindacale** in attività operativa, addestrativa, formativa e esercitativa, anche fuori del territorio nazionale o a bordo di unità navali [decreto legislativo su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per Pubblica Amministrazione, sentite le associazioni rappresentative a livello nazionale, ai sensi dell'**articolo 9, commi 15 e 16;**

- **abrogazione delle disposizioni legislative** e regolamentari che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare (**articolo 16, comma 1, lettera a**);

- **novellazione del Codice** dell'ordinamento militare al fine di inserirvi le disposizioni della legge n. 46 del 2022 (**articolo 16, comma 1, lettera b**);

- **modificazioni e integrazioni normative** necessarie per il coordinamento delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti con le norme della legge n. 46 del 2022 (**articolo 16, comma 1, lettera c**).

In relazione alle citate deleghe il Governo, nella relazione illustrativa allegata al provvedimento in esame, fa presente che le medesime **non vengono esercitate** in quanto:

- “le deleghe di cui alla lettera *a*) e alle connesse lettere *b*) e *c*) dell'articolo 16 presuppongono che il neo introdotto sistema delle associazioni sindacali risulti avviato in maniera compiuta, attraverso **il riconoscimento della rappresentatività a livello nazionale**. Il legislatore, infatti”, osserva il Governo “all'articolo 19, comma 2, della legge ha previsto la prosecuzione del mandato dei delegati della rappresentanza militare anche oltre la data di entrata in vigore della legge, fino all'entrata in vigore del primo decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *b*), della legge, al fine di consentire la partecipazione alle procedure di concertazione, se in corso. Al momento, quindi” fa presente il Governo “non è possibile attuare il coordinamento normativo abrogando la rappresentanza militare e la legge n. 46 del 2022. Il mancato esercizio delle deleghe

comunque non pregiudica l'esercizio della libertà sindacale, poiché la stessa risulta garantita dalla permanenza in vigore della predetta legge”;

- la **delega di cui all'articolo 9, commi 15 e 16**, relativo al decreto legislativo riguardante **le limitazioni all'esercizio dell'attività sindacale** da parte del personale impiegato in attività operativa, addestrativa, formativa e esercitativa, **anche fuori del territorio nazionale**, il Governo ricorda che debbano essere sentite le associazioni rappresentative a livello nazionale ai sensi dell'articolo 13 della legge. Al riguardo, il Governo rende noto che “nessuna delle 5 associazioni sinora iscritte all'albo del Ministero della difesa ha raggiunto le percentuali minime di iscritti per essere riconosciuta rappresentativa da parte del competente Ministro per la Pubblica Amministrazione”.

Con riferimento a quest'ultima delega si segnala che il comma 16 dell'articolo 9 contempla il c.d. “**scorrimento della delega**”, non previsto, invece dal successivo articolo 16 concernente, il conferimento al Governo delle altre deleghe legislative.

L'articolo 9, infatti, nello stabilire che la delega deve essere esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge (ovvero il 27 novembre 2022), precisa, altresì (comma 16), che ove il termine per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari cada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

## **SCHEDE DI LETTURA**





## **Articolo 1** *(Adeguamento delle procedure di contrattazione)*

L'**articolo 1** dispone l'adeguamento delle procedure di contrattazione per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, intervenendo sul **decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195** (recante attuazione dell'art. 2 della L. 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), in virtù della delega di cui all'articolo 16, comma 1, **lettera d)**.

Come in precedenza ricordato la richiamata lettera *d)* prevede la semplificazione e maggiore efficienza delle procedure di contrattazione del comparto sicurezza e difesa, attraverso la previsione di un **primo livello di negoziazione** nel quale regolare gli aspetti comuni a tutte le Forze armate e le Forze di polizia a ordinamento militare, nonché di un **secondo livello** attraverso cui regolare gli aspetti più caratteristici delle singole Forze armate e Forze di polizia a ordinamento militare, ivi compresa la distribuzione della retribuzione accessoria e di produttività.

Il **comma 1, lettera a)** interviene sull'**articolo 2** del decreto legislativo n. 195 del 1995.

Anzitutto, con il numero 1), si modifica il **comma 1, lettera a)** (riguardante le Forze di polizia ad ordinamento civile) per aggiornare la denominazione dei Ministeri e sopprimere i riferimenti al Corpo forestale dello Stato in quanto assorbito nell'Arma dei carabinieri (ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177);

Con i numeri 2) e 3) viene poi interamente sostituito il **comma 1, lettera b)** (relativo alle **Forze di polizia ad ordinamento militare**, cioè Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza) e del **comma 2** (riguardante le **Forze armate**), al fine di introdurre, in analogia a quanto già previsto per le Forze di polizia a ordinamento civile dal comma 1, lettera A), disposizioni sulle **delegazioni preposte alla stipula degli accordi sindacali**.

In seguito alla modifica normativa, la **composizione delle delegazioni di parte pubblica e sindacali**, come già stabilito dall'**articolo 11** della legge n. 46/2022, risulta la seguente:

- per le **Forze di polizia a ordinamento militare** (comma 1, lettera B)
  - **la parte pubblica** è presieduta dal Ministro per la pubblica amministrazione e composta dai Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, o Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, alla quale partecipano, nell'ambito della delegazione dei Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, i Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza;
  - **la parte sindacale** è composta dai rappresentanti delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative del personale delle Forze di polizia ad ordinamento militare, individuate ai

sensi dell'articolo 13 della legge. Le associazioni professionali a carattere sindacale interforze partecipano alla delegazione sindacale con rappresentanti appartenenti alla Forza di polizia a ordinamento militare di cui sono rappresentative.

- per le **Forze armate** (comma 2)
  - **la parte pubblica** è presieduta dal Ministro per la pubblica amministrazione e composta dai Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, o dai Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, con la partecipazione, nell'ambito della delegazione del Ministro della difesa, del Capo di stato maggiore della difesa o suo rappresentante, accompagnato dai Capi di stato maggiore delle Forze armate o loro rappresentanti;
  - **la parte sindacale** è composta dai rappresentanti delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative del personale delle Forze armate, individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge. Le associazioni professionali a carattere sindacale interforze partecipano alla delegazione sindacale con rappresentanti appartenenti alla Forza armata di cui sono rappresentative.

Infine, la lettera *a*), numero 4) abroga il **comma 3** dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 195 del 1995.

Tale comma, nel testo attualmente vigente riguarda le procedure per la disciplina dei contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia a ordinamenti militare e delle Forze armate attraverso il sistema della “**concertazione**” con la Rappresentanza militare, che la legge n. 46/2022 ha sostituito con il sistema della “**contrattazione**” con le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

La **lettera b)** modifica l'**articolo 4** del decreto legislativo n. 195 del 1995, riguardante la **contrattazione delle Forze di polizia a ordinamento militare**.

Con il *numero 1)* si aggiungono (nuova lettera *f-bis*)) alle **materie oggetto di contrattazione**, in analogia a quanto previsto dall'articolo 2 per le Forze di polizia a ordinamento civile e come disposto dall'articolo 9, comma 4, della legge 46/2022, le seguenti materie:

- il contingente massimo dei distacchi autorizzabili per ciascuna Forza di polizia a ordinamento militare,
- il numero massimo annuo dei permessi retribuiti per i rappresentanti delle associazioni rappresentative;
- la misura dei permessi e delle aspettative sindacali non retribuiti che possono essere concessi ai rappresentanti sindacali.

Con il *numero 2)* si sostituisce il **comma 2**, prevedendo che l'**attività di informazione e di consultazione** sia disciplinata con il regolamento di attuazione della legge 46/2022, di cui all'articolo 16, comma 3, della medesima

legge (da emanarsi con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge).

Si ricorda che l'articolo 12 della legge 46/2022, riguardante gli **obblighi informativi**, dispone che le amministrazioni militari del Ministero della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze comunicano alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari riconosciute rappresentative a livello nazionale il contenuto delle circolari e delle direttive da emanare con riferimento alle materie indicate nell'articolo 5, comma 2. A tal fine, con il regolamento di cui all'articolo 16, comma 3, sono disciplinate le procedure di informazione e consultazione delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari riconosciute rappresentative a livello nazionale

Con il numero 3) si sostituisce il **comma 3**, per mantenere ferma l'autonomia decisionale delle amministrazioni nelle materie non oggetto di contrattazione, come già stabilito dall'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 195 del 1995 per le Forze di polizia a ordinamento civile.

La **lettera c)** interviene sull'**articolo 5** del decreto legislativo n. 195 del 1995, riguardante la **contrattazione delle Forze armate**, per le quali vengono replicate le disposizioni già introdotte dalla precedente **lettera b)** con riferimento alla contrattazione delle Forze di polizia a ordinamento militare.

La relazione illustrativa precisa che, relativamente alle modifiche riferite agli articoli 4 e 5 decreto legislativo n. 195 del 1995, resta fermo che, in base all'articolo 6 del medesimo decreto (relativo alle materie riservate alla legge), **restano esclusi dalla contrattazione** gli ambiti individuati dall'articolo 2, comma 4, della legge 216/1992, tra i quali **la disciplina dei trattamenti economici accessori connessi con il servizio all'estero**, che restano pertanto disciplinati dalla legge.

Si ricorda che la legge 216/1992, che ha convertito in legge il D.L. n. 5/1992, all'articolo 2 ha previsto la delega che ha portato all'emanazione del D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 195. Il comma 4 del medesimo articolo 2 prevede la riserva di legge (o di atto normativo o amministrativo emanato in base alla legge) per l'ordinamento generale delle seguenti materie:

- a) organizzazione del lavoro, degli uffici e delle strutture, ivi compresa la durata dell'orario di lavoro ordinario;
- b) procedure per la costituzione, la modificazione di stato giuridico e l'estinzione del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso il trattamento di fine servizio;
- c) mobilità ed impiego del personale;
- d) sanzioni disciplinari e relativo procedimento;
- e) determinazione delle dotazioni organiche;
- f) modi di conferimento della titolarità degli uffici e dei comandi;

- g) esercizio della libertà e dei diritti fondamentali del personale;
- h) trattamento accessorio per servizi prestati all'estero.

La **lettera d)** novella l'articolo 7 del decreto legislativo n. 195 del 1995, concernente **le procedure di contrattazione**, disponendo:

- l'aggiornamento della denominazione del Ministro della funzione pubblica, ora Ministro per la pubblica amministrazione;
- la sostituzione degli organi della Rappresentanza militare, ove previsti, con le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

Al riguardo si ricorda che la normativa in materia di rappresentanza militare risale alla legge 11 luglio 1978, n. 382, recante "Norme di principio sulla disciplina militare", con la quale sono stati istituiti gli organismi rappresentativi del personale militare, articolati sui tre livelli distinti degli organi di base, (i COBAR), gli organi intermedi (i COIR), ed un organo centrale, il COCER, a carattere nazionale e interforze, articolato in commissioni nazionali interforze di categoria (ufficiali, sottufficiali, volontari) e in sezioni di Forza armata o di Corpo armato (Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri e Guardia di finanza). La legge n. 382 del 1978 è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il Codice dell'ordinamento militare. Il contenuto della legge n.382 del 1978 è stato riportato nel citato Codice (artt.1465 e ss.). Agli organi della rappresentanza militare è stato precluso l'esercizio delle attività caratteristiche delle organizzazioni sindacali: l'indizione di scioperi e l'assunzione del ruolo di parte nella contrattazione collettiva. Alle rappresentanze dei militari è stato, in particolare, attribuito il compito di trasmettere le istanze della base agli organi politici di indirizzo ed ai vertici amministrativi dell'istituzione militare.

- la sostituzione degli schemi di provvedimento riferiti al "sistema della concertazione", ove previsti, con gli accordi sindacali;
- l'inserimento dei commi *3-bis* e *3-quater*, prevedendo lo svolgimento delle trattative tra i rappresentanti delle associazioni sindacali tra militari legittimate a parteciparvi e i rappresentanti dei Comandi generali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza ovvero dello Stato maggiore della difesa e la conclusione delle stesse con la sottoscrizione **di una ipotesi unica di accordo sindacale**, rispettivamente, per le Forze di polizia a ordinamento militare e per le Forze armate, come previsto per le Forze di polizia a ordinamento civile;
- l'inserimento dei commi *3-ter* e *3-quinquies*, prevedendo, secondo quanto stabilito dal principio di delega di cui alla lettera d) dell'articolo 16, comma 1, della legge, lo svolgimento delle trattative attraverso due livelli di negoziazione riferiti, il primo, agli aspetti comuni alle Forze di polizia a ordinamento militare ovvero alle Forze armate, il secondo, agli aspetti più caratteristici delle singole Forze di polizia a ordinamento militare ovvero delle singole Forze armate, compresa la distribuzione della retribuzione accessoria e di produttività;

- l'abrogazione dei commi 5, 6, 7, 8 e 9, in quanto riguardanti le procedure per formulazione dello schema di provvedimento concernente il personale delle Forze di polizia a ordinamento militare e delle Forze armate attraverso il sistema della "concertazione" con gli organi della Rappresentanza militare.

La *lettera e)* modifica l'**articolo 8** del decreto legislativo n. 195 del 1995, riguardante le **procedure di raffreddamento dei conflitti**, prevedendo:

- l'aggiornamento della denominazione del Ministro della funzione pubblica, ora Ministro per la pubblica amministrazione;
- la sostituzione degli organi della Rappresentanza militare con le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative;
- la sostituzione dei riferimenti alla "concertazione" con gli accordi sindacali.

La *lettera f)* modifica l'articolo 8-*bis* del decreto legislativo n. 195 del 1995, in materia di consultazione delle rappresentanze del personale, sostituendo gli organi della Rappresentanza militare con le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative.

I **commi 2 e 3** prevedono **disposizioni transitorie** intese a consentire il **passaggio dal sistema basato sulla "concertazione"** con la Rappresentanza militare al nuovo sistema basato sulla **"contrattazione"** con le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

Come precisato dal Governo tale passaggio, infatti, "è condizionato dalla sussistenza di sodalizi che, ai sensi dell'articolo 13 della legge, possano essere riconosciuti rappresentativi a livello nazionale con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e, in quanto tali, siano legittimati a partecipare alle nuove procedure di contrattazione".

A tal proposito il Governo ricorda che l'articolo 19, comma 2, della legge, dispone che i delegati della rappresentanza militare, il cui mandato è in corso alla data di entrata in vigore della legge, restano in carica e proseguono l'attività di competenza, compresa la partecipazione alle procedure di concertazione per il rinnovo del contenuto del rapporto di impiego del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, se in corso, ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, fino all'entrata in vigore del primo decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *b)*, della legge, ovvero, se successiva, fino alla conclusione dei lavori per la formulazione dello schema di provvedimento ai sensi dell'articolo 7, commi 5, 6, 7 e 8, del medesimo decreto legislativo n. 195 del 1995.

Nello specifico la richiamata disciplina transitoria prevede che:

- le disposizioni recanti le modifiche del decreto legislativo n. 195 del 1995, previste dall'articolo in esame, si applicano a decorrere dalla data di adozione del richiamato decreto del Ministro per la pubblica amministrazione;
- alle procedure di concertazione per il rinnovo del contenuto del rapporto di impiego del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento

militare **in corso a tale data** si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 195 del 1995 vigenti fino alla medesima data.

## Articolo 2

### *(Istituzione dell'area negoziale per i dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare)*

L'**articolo 2** reca la disciplina per l'istituzione dell'area negoziale per il personale dirigente del comparto, in attuazione della delega di cui all'articolo 16, comma 1, lettera *e*) della legge.

Tale nuova area negoziale, con gli opportuni adattamenti, è collocata nel quadro della disciplina vigente della contrattazione per il personale dirigente delle Forze di polizia a ordinamento civile, di cui all'art. 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017.

Il **comma 1, lettera a)** fissa il termine di sei mesi per l'istituzione delle aree negoziali per i dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare. Tali aree negoziali, in analogia a quanto accade per le Forze di polizia a ordinamento civile, sono **limitate agli istituti normativi in materia di rapporto di lavoro e ai trattamenti accessori**, nel rispetto del principio di **sostanziale perequazione** del trattamento del personale delle diverse Forze, fermo restando le **peculiarità dei rispettivi ordinamenti**.

Si segnala che l'art. 46, comma 2, del citato decreto legislativo n. 95, individua come materie oggetto di tali aree negoziali:

- a) il trattamento accessorio;
- b) le misure per incentivare l'efficienza del servizio;
- c) il congedo ordinario, il congedo straordinario e le licenze;
- d) l'aspettativa per motivi di salute e di famiglia o l'aspettativa per infermità e per motivi privati;
- e) i permessi brevi per esigenze personali;
- f) le aspettative, i distacchi e i permessi sindacali;
- g) il trattamento di missione e di trasferimento;
- h) i criteri di massima per la formazione e l'aggiornamento professionale;
- i) o criteri di massima per la gestione degli enti di assistenza del personale.

La stessa lettera a) fa salve le disposizioni dell'articolo 6 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, che (rinviando a sua volta alla legge delega, n. 216 del 1992) individuano le **materie escluse dalla contrattazione**.

A norma dell'art. 6 della legge da ultimo richiamata (n. 216 del 1992) è infatti comunque riservata alla legge o ad atti normativi o amministrativi emanati in base alla legge, l'ordinamento generale delle seguenti materie:

- a) organizzazione del lavoro, degli uffici e delle strutture, ivi compresa la durata dell'orario di lavoro ordinario;
- b) procedure per la costituzione, la modificazione di stato giuridico e l'estinzione del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso il trattamento di fine servizio;
- c) mobilità ed impiego del personale;

- d) sanzioni disciplinari e relativo procedimento;
- e) determinazione delle dotazioni organiche;
- f) modi di conferimento della titolarità degli uffici e dei comandi;
- g) esercizio della libertà e dei diritti fondamentali del personale;
- h) trattamento accessorio per servizi prestati all'estero.

Il **comma 1, lettera b)** reca una norma di mero coordinamento.

Il **comma 1, lettera c)**, introducendo due nuovi commi all'art. 46 del decreto legislativo n. 95, disciplina, rispettivamente per i dirigenti delle Forze di polizia ad ordinamento militare e per quelli delle Forze armate, la composizione delle delegazioni trattanti, sia di parte pubblica che di parte sindacale.

Le delegazioni di parte pubblica sono composte dal Ministero per la pubblica amministrazione, che la presiede, e dai ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, o dai sottosegretari rispettivamente delegati. Per la contrattazione relativa alle Forze di polizia ad ordinamento militare partecipano alla delegazione anche i Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza. Per la contrattazione relative alle Forze armate partecipa invece il Capo di Stato maggiore della difesa, accompagnato dai Capi di Stato maggiore di Forza armata, o da loro rappresentanti.

La delegazione sindacale è composta dai rappresentanti di livello dirigenziale delle associazioni professionali, individuate con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti, per quanto di loro competenza, i Ministri della difesa e dell'economia e finanze, secondo i criteri di rappresentatività (riferiti al solo personale dirigente) di cui all'art. 13 della legge.

Il **comma 1, lettere d) ed e)** estende alle nuove aree negoziali il disposto dell'art. 46 del decreto legislativo n. 95, per quanto riguarda modalità attuative e le risorse finanziarie.

Il **comma 1, lettera g)** prevede che le disposizioni vigenti continuano ad applicarsi (oltre che fino al verificarsi delle condizioni già previste dalle norme) fino al primo decreto di recepimento delle procedure negoziali relative al personale dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento civile.



**Articolo 3**  
*( Clausola di invarianza finanziaria )*

L'**articolo 3** del provvedimento reca la clausola di invarianza finanziaria, in virtù della quale dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.