

**Forze Armate:  
la riforma dell'art. 66 del Codice dell'Ordinamento Militare  
e l'introduzione dei sindacati militari**

Annalisa Imperato<sup>1</sup> e Gianluca Luchena<sup>2</sup>

*Abstract: Il 2 aprile 2024 segna una svolta significativa per le Forze Armate e la Guardia di Finanza italiane. È infatti il giorno in cui il Ministro della Pubblica Amministrazione Zangrillo firma i decreti che, per la prima volta nell'ordinamento italiano, individuano le associazioni professionali con caratteristiche sindacali rappresentative del personale delle Forze Armate (Esercito, Marina e Aeronautica) e delle Forze di Polizia Militare (Carabinieri e Guardia di Finanza). Tali decreti danno attuazione a quanto previsto dalla Legge 46/2022, allineando il mondo militare a quello delle forze di polizia civili dopo un intervallo di 50 anni, autorizzando 11 organizzazioni sindacali per le Forze Armate e 10 per le Forze di Polizia Militare.*

Il 2 aprile 2024 è una data che crea un importante spartiacque con il passato per le Forze Armate italiane e la Guardia di Finanza. È infatti il giorno in cui il Ministro per la Pubblica Amministrazione Zangrillo firma i decreti che individuano, per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano, le associazioni professionali a carattere sindacale rappresentative del personale delle Forze armate (Esercito, Marina e Aeronautica) e delle Forze di polizia a ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e Guardia di finanza)<sup>3</sup>.

Una rivoluzione epocale che arriva dopo un lungo percorso ad ostacoli con varie battute d'arresto e rilanci, che vede l'intervento della Consulta e che nasce dalla volontà di superare le limitazioni poste dall'art. 1475 del D.lgs. n. 66 del 2010 – il Codice dell'Ordinamento Militare (C.O.M.), ossia l'impianto giuridico che regola la vita e il funzionamento della Difesa nel suo complesso. Il citato portato normativo asseriva, infatti, che «i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali».

Per ricostruire i tratti salienti di tale riforma, occorre tornare indietro al 2012 quando il Comando Generale della Guardia di Finanza – con specifica nota prot. n. 231973/12 del 31 luglio 2012 – rigetta l'istanza avanzata da un militare in servizio presso il Nucleo Polizia Tributaria di Trieste il quale, unitamente all' "Associazione Solidarietà Diritto e Progresso" (AS.SO.DI.PRO.) di cui fa parte, tenta di ottenere «l'autorizzazione a costituire un'associazione a carattere sindacale fra il personale dipendente del Ministero della Difesa e/o del Ministero dell'Economia e delle Finanze o, in ogni caso, ad aderire ad altre associazioni sindacali già esistenti».

Di fronte al diniego opposto dal citato Comando Generale con specifica nota (prot. n. 231973/12 del 31 luglio 2012) che rigetta l'istanza dichiarandola inammissibile proprio in forza del cit. art. 1475 del C.O.M., il militare decide di adire al T.A.R. del Lazio lamentando la contrarietà di tale

1 <https://www.sicurezzaegiustizia.com/annalisa-imparato/>

2 <https://www.sicurezzaegiustizia.com/gianluca-luchena/>

3 In particolare il decreto autorizza 11 sigle sindacali per le Forze Armate e 10 per forze di polizia a ordinamento militare.

disposizione con l'art. 117, comma 1, della Costituzione<sup>4</sup>, in relazione agli artt. 11 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (“CEDU”).

La II Sezione del T.A.R. del Lazio, tuttavia, con sentenza n. 8052 del 23 luglio 2014, rigetta il ricorso ritenendo manifestamente infondata la questione di legittimità e sostenendo, fondamentalmente, che la posizione del militare è peculiare rispetto a quella degli altri cittadini ed è tale da essere soggetta a limitazioni aggiuntive, derivanti proprio dallo *status* di militare. Ad avvalorare la tesi dei giudici amministrativi, nella sentenza con cui viene rigettato il ricorso, si richiama anche il fatto che lo stesso legislatore aveva già provveduto, *ab origine*, a prevedere l’istituzione nelle Forze Armate di specifici organi di rappresentanza militare<sup>5</sup>, oggi non più in vita alla luce della storica istituzione delle sigle sindacali.

Ne segue un ricorso in appello, con la richiesta di riforma di tale sentenza, anche sulla scorta di due sopravvenute pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Quinta Sezione nei casi “Matelly c. Francia” (ricorso n. 10609/10) e “Adefdromil c. Francia” (ricorso n. 32191/09), che avrebbero fornito ulteriori argomenti a sostegno dell'assunto dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010, evidenziando che le restrizioni non possono fondamentalmente mettere in discussione l’essenza stessa del diritto alla libertà sindacale.

La situazione cambia radicalmente quando la IV Sezione del Consiglio di Stato, con Sentenza 4 maggio 2017, n. 2043, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2 del COM, per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, assumendo quale parametro interposto sia gli artt. 11 e 14 della CEDU, per come da ultimo interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sia l'art. 5, terzo periodo, della Carta Sociale Europea, con conseguente trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, per un pronunciamento in sede incidentale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 120 del 7 giugno 2018 destinata a creare un profondo cambio di direzione rispetto al passato, riconoscendo la fondatezza del contrasto fra il richiamato art. 1475, comma 2, COM, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea limitatamente al divieto di costituzione di associazioni sindacali fra militari, **dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 1475, comma 2, COM** 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**» e «**non possono aderire ad altre associazioni sindacali**».

La Consulta, tuttavia, fa anche delle puntuali precisazioni ponendo specifici limiti e vincoli al diritto riconosciuto, proprio in virtù di quella specificità che caratterizza il comparto militare. In particolare, i giudici specificano che:

- il riconoscimento di tale libertà sindacale - non estendibile ad associazioni al di fuori dell’organizzazione militare - debba essere armonizzato con i principi che presiedono al COM, garantendo la coesione interna e la neutralità delle Forze Armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare;

4 I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

5 Ci si riferisce al Consiglio Centrale di Rappresentanza - Co.Ce.R, a carattere nazionale e interforze, al Consiglio Intermedio di Rappresentanza - Co.I.R., presso gli Alti Comandi e al Consiglio di Base di Rappresentanza - Co.Ba.R, presso le unità a livello minimo compatibile con la struttura di ciascuna Forza armata o Corpo armato.

- la costituzione di associazioni fra militari è subordinata al previo assenso ministeriale<sup>6</sup>;
- il carattere democratico di tali associazioni e la relativa neutralità rivestono importanza “fondamentale”;
- vige il “divieto di esercizio di sciopero”, stabilito dall'art. 1475, comma 4 del COM, proprio in ragione del peculiare impiego del personale militare, non assoggettabile a eccezione alcuna, essendo una delle missioni cardine del personale in uniforme quella della Difesa della Patria.

Alla luce della sentenza sopra esposta, il Presidente Raffaele Greco, a capo della IV Sezione in sede giurisdizionale del Consiglio di Stato, accoglie quindi l'appello, chiudendo il cerchio sulla questione con una sentenza di accoglimento che dà il via all'*iter* di riforma della specifica materia.

Il 28 aprile 2022, dopo un lungo percorso parlamentare, viene quindi approvata la legge n. 46, recante «Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare», con la quale si definiscono le disposizioni che regolano l'esercizio della libertà sindacale del personale militare. La legge, oltre a disciplinare la procedura per la costituzione delle sigle sindacali tra i militari, stabilisce che l'adesione alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari è libera, volontaria e individuale, ponendo quale unico limite lo *status* di allievo<sup>7</sup>. Altri aspetti di rilievo riguardano il fatto che il finanziamento delle associazioni, debba esclusivamente avvenire con i contributi sindacali degli iscritti e che le cariche direttive delle associazioni professionali – esclusivamente elettive – possano essere ricoperte solo da militari in servizio effettivo, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio nelle Forze armate o nelle Forze di polizia a ordinamento militare e da militari in ausiliaria iscritti all'associazione stessa. Le materie in merito alle quali le sigle sindacali sono intitolate ad un eventuale raffronto con le istituzioni militari riguardano, tra le principali:

- l'assistenza fiscale e alla consulenza relativamente alle prestazioni previdenziali e assistenziali a favore dei propri iscritti;
- l'inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;
- le provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio;
- le pari opportunità;
- le 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;
- gli spazi e alle attività culturali, assistenziali, ricreative e di promozione del benessere personale dei rappresentati e dei loro familiari.

Viene inoltre specificato, ad integrazione di quanto già regolamentato dalla Corte Costituzionale, che non è consentito:

- promuovere manifestazioni pubbliche in uniforme o con armi di servizio o sollecitare o invitare gli appartenenti alle Forze armate o alle Forze di polizia a ordinamento militare a parteciparvi;
- promuovere iniziative di organizzazioni politiche o dare supporto, a qualsiasi titolo, a

6 Come stabilito dall'art. 1475, comma 1, del COM.

7 Non possono aderire alle associazioni professionali a carattere sindacale i militari nella categoria di allievo.

campagne elettorali afferenti alla vita politica del Paese;

- trattare materie afferenti all'ordinamento militare, all'addestramento, alle operazioni, al settore logistico-operativo, al rapporto gerarchico-funzionale nonché all'impiego del personale in servizio.

Per concludere, quindi, la citata legge 46/2022, ha conferito al Governo la delega ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, estesi poi a diciotto mesi<sup>8</sup>, 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;
- coordinamento normativo delle disposizioni del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, dell'articolo 46 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 e del C.O.M.

In particolare, con il D. Lgs. 24 novembre 2023, n. 192, entrato in vigore il 31 dicembre 2023, è stata attuata una parte della delega<sup>9</sup> con l'emanazione delle disposizioni sia per il riassetto della legge 28 aprile 2022, n. 46, nel C.O.M, sia per il coordinamento normativo delle ulteriori disposizioni legislative che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare.

La parte restante parte della delega<sup>10</sup>, è stata attuata con il D. Lgs. 25 novembre 2022, n. 206 recante "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.

L'obiettivo dell'intervento normativo<sup>11</sup> è quello di prorogare e rinnovare l'efficacia delle disposizioni vigenti, al fine di valorizzare il ruolo delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, rappresentative sul piano nazionale delle Forze di polizia a ordinamento militare e delle Forze armate nelle rispettive procedure, nonché consentire di adottare provvedimenti di notevole rilevanza per la revisione dello strumento militare nazionale.

Non a caso, infatti, stante la specificità dell'ordinamento militare, è stato scelto lo strumento legislativo, in modo da poter incidere - a livello di normazione primaria - sull'intero impianto vigente. L'iter normativo, infine, vedrà il suo completamento con la predisposizione degli schemi di provvedimenti attuativi della citata legge.

---

8 Art. 1, comma 2, lettera a) della legge 16 dicembre 2022, n. 196.

9 Ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettere a), b) e c), della medesima legge n. 46 del 2022.

10 "Ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettere d) ed e), della legge 28 aprile 2022, n. 46

11 Schema di disegno di legge recante «Disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari e revisione dello strumento militare».