



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

28 February 2023

**Case Document No. 3**

***Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.) v. Italy***  
Complaint No. 213/2022

**ASSO.MIL.'S RESPONSE TO THE GOVERNMENT'S  
OBSERVATIONS ON ADMISSIBILITY  
(original in Italian)**

**Registered at the Secretariat on 26 January 2023**

# AVVOCATO EGIDIO LIZZA

*Patrocinante in Cassazione*

**00193 Roma** - Via Valadier, 43  
T. +39 06 3224207  
F. +39 06 32628371

**67000 Strasbourg** - Rue Gutenberg, 1  
T. +33 (0)3 88224896  
F. +33 (0)3 88224896

**82100 Benevento** - Viale Mellusi, 53  
T. +39 0824 314197-98  
F. +39 0824 334498

Ordine Avvocati Roma A41315  
[egidiolizza@ordineavvocatiroma.org](mailto:egidiolizza@ordineavvocatiroma.org)  
[info@egidiolizza.com](mailto:info@egidiolizza.com)

## EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

*Department of the European Social Charter  
and the European Code of Social Security  
Directorate General Human Rights and Rule of Law*

*Council of Europe - Conseil de l'Europe - Consiglio d'Europa*  
F-67075 Strasbourg Cedex

## RESPONSE TO THE GOVERNMENT'S OBSERVATIONS ON THE ADMISSIBILITY CONTRODEDUZIONI

*Reclamo n. 213/2022*

**Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.)**

**c.**

**Italia**

1. Con le osservazioni datate 10 novembre 2022, il Governo italiano ha richiesto il rigetto per inammissibilità del reclamo presentato dall'associazione sindacale ASSO.MIL. sul presupposto dell'assenza di legittimazione attiva. Segnatamente, il Governo sostiene che ASSO.MIL. non può essere considerata una “*representative national organisations of employers*” ai sensi dell'art. 1, lettera c), del Protocollo addizionale alla Carta sociale europea, poiché, non avendo completato la procedura di costituzione, descritta dall'art. 3 della Legge n. 46 del 2022 (ovvero la nuova normativa che disciplina i sindacati militari), non è stata ancora riconosciuta come “*associazione professionale a carattere sindacale tra militari rappresentativa a livello nazionale*”, in base a quanto previsto dall'art. 13, c. 6, della stessa Legge, e cioè con apposito decreto del Ministro della pubblica amministrazione, sentiti i Ministri della Difesa e dell'Economia e Finanze.

2. Ebbene, le suddette osservazioni appaiono quantomai infondate, e andranno quindi rigettate, per almeno due ordini di ragioni. Innanzitutto, il Governo ha operato un'errata interpretazione della nuova normativa interna, ignorando il regime transitorio previsto per quelle associazioni sindacali tra militari che, come ASSO.MIL., erano già state costituite e riconosciute dal Ministero della Difesa all'atto dell'entrata in vigore della Legge n. 46 del 2022.

In secondo luogo, come affermato da ampia giurisprudenza di questo Comitato, il requisito della rappresentatività a livello nazionale di cui all'art. 1, lettera c), del Protocollo addizionale alla Carta va verificato sulla base di una nozione autonoma di rappresentatività, che prescinde dalla nozione propria dell'ordinamento nazionale di riferimento e che attribuisce rilevanza alla capacità rappresentativa effettiva della singola associazione sindacale, capacità che ASSO.MIL., in ragione degli scopi che persegue e delle attività che svolge, possiede.

3. Con riferimento alla prima delle argomentazioni ora esposte, occorre meglio specificare che, contrariamente a quanto affermato dal Governo italiano, ASSO.MIL. è un'associazione sindacale tra militari già esistente nell'ordinamento interno e la cui costituzione è stata autorizzata dall'autorità statale, in virtù del decreto di assenso del Ministro della difesa del 19.3.2021. Alla luce di quanto disposto dall'art. 19, comma 3, della nuova Legge n. 46 del 2022, relativo al regime transitorio, ASSO.MIL. non è tenuta a ripercorrere la procedura di costituzione, essendo la stessa unicamente obbligata ad adeguare il proprio Statuto, solo qualora fosse necessario, al fine di soddisfare i requisiti previsti per la costituzione delle nuove associazioni sindacali tra militari, individuati dall'art. 3 della stessa Legge. Ed infatti, l'art. 19, comma 3, dispone che: “*Le associazioni*

*professionali a carattere sindacale tra militari, che alla data di entrata in vigore della presente legge abbiano già conseguito l'assenso del Ministro competente, si adeguano ai contenuti e alle prescrizioni della presente legge entro novanta giorni dalla medesima data di entrata in vigore. Decorso tale termine, il Ministro competente effettua sulle predette associazioni i controlli previsti dall'articolo 3*", dando così per assodato che l'esistenza di dette associazioni già costituite, previo assenso ministeriale, non debba essere nuovamente messa in discussione, ma sia riconosciuta *de plano*. Esse, al fine di essere inserite nell'apposito albo ai fini dell'esercizio delle attività sindacali, non devono, quindi, seguire la procedura di cui all'art. 3 della Legge, essendo esonerate dal rideposare il loro Statuto presso il Ministero competente e potendo continuare ad esercitare l'attività sindacale, come accadeva prima dell'entrata in vigore della nuova normativa. La Legge n. 46 del 2022, si è, infatti, limitata a concedere alle associazioni già esistenti un termine entro il quale modificare i propri tratti, al fine di adeguarsi ai nuovi requisiti richiesti dalla normativa, senza disporre alcuna sospensione della loro operatività nelle more di tale termine. Il divieto di svolgere attività sindacale e di riscuotere i contributi degli iscritti, di cui all'art. 3 della Legge, si riferisce solo e soltanto alle associazioni ancora non costituite, che hanno però avviato l'apposita procedura.

Al riguardo, occorre segnalare che, con la sentenza n. 120/2018, la Corte Costituzionale ha dichiarato *“l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto prevedeva 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»*” e, *“per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali”* ha ritenuto che *“in attesa dell'intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare”* ed è su queste basi normative (oltre che sui dettagli forniti da alcune circolari ministeriali) che dunque, i nuovi sindacati militari hanno preso l'abbrivio ed hanno legittimamente, in base al prescritto assenso ministeriale, iniziato ad operare. In particolare ASSO.MIL., come descritto nel reclamo, ha iniziato la sua attività sin dal 19.3.2021 e la svolge regolarmente e legittimamente ancora oggi.

Peraltro, occorre dire, il ritardo nell'inserimento di ASSO.MIL. nell'apposito albo (come detto, non certo costitutivo del diritto di ASSO.MIL. di operare quale sindacato militare, ma semplicemente ricognitivo di esso) è da attribuirsi unicamente all'inefficienza degli uffici ministeriali competenti e non ad un inadempimento dell'associazione, né, tanto meno, all'assenza dei requisiti all'uopo necessari in capo ad essa. Al riguardo, si consideri che lo Statuto di

ASSO.MIL. è, fin dalla sua adozione, in linea con i requisiti richiesti dall'art. 2 della L. n. 46/2022 e che il termine a partire dal quale il Ministro competente avrebbe dovuto effettuare i controlli ai sensi dell'art. 19, comma 3, L. n. 46/2022, è già decorso dal 25.09.2022, appunto, trascorsi 90 giorni dall'entrata in vigore della nuova normativa, avvenuta il 27.05.2022.

Al riguardo si consideri che, in data 7.7.2022, ASSO.MIL, a mezzo pec, formulava al Ministero della Difesa istanza di iscrizione all'albo ministeriale di cui alla L. n. 46/2022, evidenziando come il suo Statuto risultasse già conforme alle prescrizioni normative, ma nonostante ciò chiedendo conferma di tanto alle autorità ministeriali (v. all. 1 alle presenti memorie); in data 5.8.2022, lo Stato Maggiore della Difesa, a mezzo pec, rispondeva di aver acquisito regolarmente la domanda formulata (v. all. 2 alle presenti memorie); successivamente, allo scadere dei 90 giorni previsti dalla norma al fine della iscrizione, alcun provvedimento veniva emesso dal Ministero, e dunque ASSO.MIL provvedeva a sollecitare, il 21.10.2022, l'emanazione del provvedimento di iscrizione (v. all. 3 alle presenti memorie), ma, non avendo ricevuto alcuna risposta al riguardo, in data 21.12.2022, si rendeva necessaria la formulazione di una espresa e formale diffida all'adozione dei provvedimenti previsti ex lege in esito all'istanza di iscrizione, che ad oggi non ha tuttavia dato alcun esito.

Appare dunque pretestuosa - oltre che evidentemente infondata - l'eccezione del Governo che, attraverso le sue articolazioni territoriali, ha dapprima colposamente ritardato il completamento del procedimento descritto, ed oggi in base a tale mancato completamento, pretenderebbe di privare l'associazione della sua facoltà di reclamo dinanzi al Comitato.

Non si può, infine, tacere il *vulnus* che l'obbligatorietà del riconoscimento ministeriale e l'intera procedura di costituzione prevista dalla L. n. 46 del 2022 comportano sul piano dell'indipendenza dei nuovi sindacati tra militari. Essi, infatti, altro non sono che un tentativo di ancorare i sindacati al controllo dell'autorità statale, contrario all'art. 39 della Costituzione e non contemplato dalla sentenza n. 120 del 2018 della Consulta, oltre che apparire contrari ai principi della Carta sociale europea riveduta (v. CGIL c. Italia, reclamo n. 140/2016, decisione sul merito del 22 gennaio 2019, §§83, 93; Unione Generale Lavoratori - Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL-CFS) and Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF) c. Italia, reclamo n. 143/2017, decisione sul merito del 3 luglio 2019, § 104).

In conclusione, ricostruendo correttamente la normativa oggi in vigore, ASSO.MIL, così come tutte le associazioni sindacali tra militari che hanno ottenuto l'assenso ministeriale prima dell'entrata in vigore della Legge n. 46/2022, è regolarmente costituita, legittimata a esercitare

attività sindacale, abilitata a riscuotere i contributi degli iscritti ed è in possesso dei requisiti previsti dalla nuova normativa al fine di essere inserita nell'apposito albo. La mancata iscrizione oggi riscontrabile è il risultato di un inadempimento ministeriale ingiustificato, essendo decorsi oltre quattro mesi dal termine a partire dal quale l'ufficio pubblico competente avrebbe dovuto provvedervi, periodo durante il quale nessun accertamento di irregolarità con la normativa vigente è stato comunicato. Tale mancata iscrizione a nulla, però, rileva ai fini dell'operatività del sindacato, già attivo a partire dal 13.04.2021, data di registrazione dell'atto costitutivo presso l'Agenzia delle Entrate, dopo l'emissione del prescritto assenso ministeriale.

4. Il Governo italiano erra, altresì, nel ricondurre la nozione di rappresentatività rilevante ai fini dell'art. 1, lettera c), del Protocollo addizionale alla Carta alla nozione di *“associazione professionale a carattere sindacale tra militari rappresentativa a livello nazionale”* di cui all'art. 13 della Legge n. 46/2022. Sul punto, il Comitato ha più volte ribadito di far riferimento ad una nozione autonoma di rappresentatività, slegata da definizioni o nozioni proprie degli ordinamenti nazionali (in questo senso, si veda: *Confédération de française de l'Encadrement “CFE-CGC” v. France*, Complaint no. 9/2000, Decision on admissibility of 6 November 2000, par. 6; *Syndicat national des Dermato-Vénérologues v. France*, Complaint no. 28/2004, Admissibility, 13 June 2005, par. 5; *Syndicat national des professions du tourisme v. France*, Complaint no. 6/1999, Decision on admissibility of 10 February 2000, par. 6).

Pertanto, del tutto irrilevante è il fatto che ASSO.MIL. non possenga la qualificazione di associazione rappresentativa a livello nazionale ai sensi del diritto interno. Ciò che occorre verificare è se essa li possenga in base ai principi delineati da questo Comitato, il quale ha espressamente precisato che, anche un sindacato che non sia considerato rappresentativo a livello nazionale per la contrattazione collettiva, può essere considerato rappresentativo ai fini della procedura di reclamo collettivo (*Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) v. Italy*, Complaint no. 146/2017, Decision on admissibility of 12 September 2017, par. 6).

Nelle precedenti decisioni sull'ammissibilità di reclami proposti da sindacati italiani, il Comitato ha osservato che l'idoneità delle associazioni sindacali italiane, inquadrare a livello interno come associazioni non riconosciute (artt. 36 e 38 del codice civile) (sul punto v. *Movimento per la libertà della psicanalisi-associazione culturale italiana v. Italy*, Complaint no. 122/2016, Decision on admissibility, 24 March 2017, par. 9), a costituire *«representative national organisations of employers and*

*trade unions*» ai sensi dell'art. 1, lettera c), del Protocollo addizionale della Carta va valutata attraverso un'analisi globale, da parte del Comitato, dei vari elementi che le caratterizzano.

Innanzitutto, il Comitato ha specificato che “*a trade union, in order to qualify as representative, must be real, active and independent*” (*Sindacato Autonomo Europeo Scuola ed Ecologia (SAESE) v. Italy*, Complaint No. 194/202, Decision on admissibility, 11 December 2020, par. 8) e al riguardo, considerando la specificità che contraddistingue i sindacati militari nell'ordinamento italiano, si evidenzia che ASSO.MIL. sia stato costituito su libera iniziativa dei lavoratori, che la sua attività sia decisa e gestita in piena autonomia e che le attività fino ad oggi svolte sono molteplici e incisive. Si segnalano le numerosissime missive rivolte al Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Ufficio Relazioni Sindacali e Rappresentanza Militare, al fine di sollecitare interventi volti a migliorare le condizioni di lavoro dei rappresentati, molte delle quali sono state allegare al reclamo. Si consideri, altresì, che l'associazione ha aderito a delle iniziative congiunte con le altre associazioni sindacali militari rappresentative del Comparto Sicurezza, Difesa e Soccorso Pubblico per rendere maggiormente efficaci le richieste avanzate nei confronti delle Amministrazioni datrici di lavoro a tutela degli interessi degli iscritti (anche in questo caso, la documentazione è stata allegata al reclamo).

Il Comitato ha sottolineato, ai fini della legittimazione a proporre un reclamo, l'importanza proprio della tipologia di interesse tutelato, affermando che rilevano particolarmente le iniziative “*in order to support or improve its members' working terms and conditions etc.*” (v. *Greek Bar Associations v. Greece*, Complaint No. 196/2020, Decision on admissibility and on immediate measures, 23 March 2021, par. 18.). Come emerge dalla documentazione prodotta, gli interessi che ASSO.MIL. si è premurato di tutelare riguardano proprio il miglioramento dei termini e delle condizioni, pratiche ed economiche, di lavoro degli iscritti. Si pensi alla nota relativa ai problemi organizzativi relativi all'accorpamento di gruppi di Carabinieri forestali o quella sulla gestione della mobilità a domanda dei militari della linea CUFA; la nota relativa alla corresponsione del compenso forfettario di impiego (CFI) al personale dei Ruoli Forestali o quella relativa al compenso dello straordinario; la nota volta a sollecitare l'apertura di tavoli di lavori per la regolarizzazione dell'applicazione dell'istituto contrattuale della flessibilità dell'orario di lavoro, gli interventi volti a tutelare la salute dei lavoratori, come quelli relativi all'obbligo vaccinale.

Per il Comitato, tra tutti gli elementi che caratterizzano un sindacato, oltre alle attività, anche gli obiettivi perseguiti assumono una particolare rilevanza: “[t]he Committee examines representativeness in particular with regard to the field covered by the complaint, to the aim of the trade union and the activities which

*it carries out»*”(Syndicat de Défense des Fonctionnaires v. France, Decision on admissibility of 7 December 2011, Complaint no. 73/2011, par. 6). Nel reclamo, si è avuto modo di illustrare ampiamente gli obiettivi sanciti dall’art. 3 dallo Statuto di ASSO.MIL. e come questi siano pienamente conferenti con quelli di un’organizzazione nazionale rappresentativa di una categoria di lavoratori, impegnata nella difesa dei loro interessi. Si richiamano il perseguimento della tutela dei propri iscritti, rappresentandone le legittime aspettative ed i molteplici bisogni, e di una migliore qualificazione professionale di tutti i lavoratori militari; la proposizione di iniziative legislative, regolamentari e contrattuali, nonché economiche e per il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita degli operatori militari; e la rappresentanza del personale associato, nelle sedi opportune, anche quelle della contrattazione.

Alla luce di tutto ciò, ASSO.MIL. va annoverata tra le "**representative national organisations**" a prescindere dalla qualificazione che essa ha ricevuto nel sistema nazionale (v. SUD Travail Affaires Sociales, SUD ANPE and SUD Collectivités Territoriales v. France, Complaint No. 24/2004, decision on admissibility of 7 December 2004, §11; Unione Generale Lavoratori - Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL-CFS) and Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF) c. Italia, reclamo n. 143/2017, decision on admissibility of 13 September 2017, § 11) ed in ragione della sua effettiva capacità rappresentativa. L’elemento qualificante per il riconoscimento della legittimazione ad agire in questa sede è, pertanto, il tipo di interessi tutelati e l’attività concretamente svolta, potendo passare in secondo piano il numero degli iscritti, comunque rilevante e peraltro presenti su tutto il territorio nazionale in modo omogeneo, e la partecipazione attiva alla contrattazione collettiva (v., ancora, Unione Generale Lavoratori - Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL-CFS) and Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF) c. Italia, reclamo n. 143/2017, decision on admissibility of 13 September 2017, § 11). Inoltre, si sottolinea che tali ulteriori elementi non possono non essere valutati alla luce del fatto che l’associazione in parola, così come tutte le associazioni sindacali tra militari, è stata fondata in tempi recenti, atteso che il divieto di costituirle è venuto meno solo con la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 13 giugno 2018 e che sul concreto funzionamento delle dette associazioni abbia inciso un ingiustificabile ritardo nell’adozione della legge che le regola (a distanza di ben 4 anni dalla detta sentenza della Consulta), con inevitabili ripercussioni sulle iscrizioni potenzialmente acquisibili, limitate proprio da una mancanza di disciplina e dunque di chiarezza sulle modalità partecipative, ivi compresa l’acquisizione delle deleghe e le trattenute ai fini del soddisfacimento degli oneri di iscrizione.



5. Tutto ciò detto, occorre, infine, rilevare come, comunque, i requisiti richiesti dalla legge nazionale ai fini dell'acquisizione della qualificazione di "associazione sindacale tra militari rappresentativa a livello nazionale" siano eccessivamente restrittivi, fino a porsi in contrasto con i principi delineati da questo Comitato e sopra illustrati. È l'art. 13 della Legge n. 46 del 2022 a dettare i suddetti requisiti: "1. Le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari sono considerate rappresentative a livello nazionale, ai fini delle attività e delle competenze specificamente individuate dalla presente legge, quando 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. 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.

2. 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.

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 Forza armata e della Forza di polizia a ordinamento militare si calcola escludendo il personale che, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, non può aderire alle associazioni sindacali.

5. In via transitoria, le quote percentuali di iscritti previste dal comma 1 sono ridotte: a) di 2 punti percentuali, limitatamente ai primi tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge; b) di 1 punto percentuale, decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e per i successivi quattro anni.

...".

In primo luogo, occorre osservare che la legge nazionale attribuisce un valore eccessivamente importante all'entità del contributo sindacale, ai fini dell'adesione, e quindi della valutazione della consistenza associativa, che non può essere inferiore allo 0,5% dello stipendio. In secondo luogo, esclude, dalla base di calcolo delle percentuali di rappresentatività richieste, tutto il personale che non può aderire ai sindacati, per espresso divieto, cioè 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 (art. 1, comma 6). Inoltre, al contrario di quanto avviene per gli altri sindacati delle forze di polizia a carattere civile, la base per il calcolo delle suddette percentuali non comprende tutti i lavoratori sindacalizzati nel singolo Corpo considerato, ma solo quelli che compongono la forza effettiva di detto Corpo al momento del computo, che deve avvenire con riferimento al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si renda necessario determinare la rappresentatività dell'associazione. Così facendo, la legge nazionale, per i sindacati militari, introduce dei criteri più restrittivi rispetto ai sindacati delle forze civili afferenti al Comparto sicurezza e Difesa, che quindi dà luogo anche a una disparità di trattamento, rilevante al fine di considerare tali prescrizioni vincolanti o meno per la decisione di ammissibilità del reclamo cui ASSO.MIL. aspira.

In ogni caso, si rileva come una tale importanza del dato numerico, a discapito degli ulteriori aspetti che qualificano un sindacato, contrasta con i principi delineati da questo Comitato, che attribuiscono maggiore rilievo alla natura degli scopi perseguiti ed alla concreta ed effettiva attività svolta a difesa degli interessi dei lavoratori che si rappresentano.

\*\*\*\*\*

In conclusione, alla luce della rilevanza che il Comitato ha riconosciuto, nelle sue pronunce, agli obiettivi e alle attività delle organizzazioni nazionali, si sostiene che, sotto il profilo soggettivo, sussiste la legittimazione dell'Associazione ricorrente ad attivare ed essere parte della presente procedura, in quanto, la stessa, integra perfettamente i requisiti di cui alla lettera c) dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Carta sociale europea sul sistema di reclamo collettivo, come interpretati dal Comitato. In virtù di ciò, il reclamo proposto va considerato ammissibile.

Si allega: 1) istanza di iscrizione al registro trasmessa via pec in data 7.7.2022; 2) registrazione dell'istanza di iscrizione al registro trasmessa via pec il 5.8.2022; 3) sollecito trasmesso via pec in data 21.10.2022; 4) diffida trasmessa via pec in data 21.10.2022

Roma, 26.01.2023

**Avv. Egidio Lizza**

