

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

(all. 2 alla Direttiva P.C.M. 16 febbraio 2018 – G.U. n. 83 del 2018)

Titolo del provvedimento: *Schema di decreto legislativo 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, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettere d) ed e), della legge 28 aprile 2022, n. 46».*

Amministrazione competente: Ministero della difesa

Referente: Ufficio legislativo del Ministro della difesa.

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il provvedimento all'esame dà attuazione alla delega legislativa di cui all'articolo 16, comma 1 *lettere d) ed e)*, della legge 28 aprile 2022, n. 46, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi definiti, mediante l'utilizzo della tecnica della novellazione, al fine di innovare ed armonizzare - anche attraverso la sostituzione e l'abrogazione e la sostituzione di disposizioni che risulterebbero antinomiche, ovvero non più attuali - la disciplina recata dal decreto legislativo n. 195 del 1995, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate, nonché dall'articolo 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017, relativo ai trattamenti accessori e agli istituti normativi in materia di rapporto di lavoro per il personale dirigente. In particolare, le disposizioni ivi previste introducono, per il personale delle Forze armate e per il personale delle Forze di polizia a ordinamento militare, istituti e procedure di contrattazione secondo modelli analoghi a quelli in vigore per il personale delle Forze di polizia a ordinamento civile, nel rispetto della specificità dei rispettivi ordinamenti.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

La legge 28 aprile 2022, n. 46 disciplina l'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia ad ordinamento militare, a seguito della sentenza n. 120 del 2018 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare (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; non possono aderire ad altre associazioni sindacali”*». In particolare l'articolo 16, comma 1, della legge in oggetto conferisce al Governo una serie di deleghe per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti al coordinamento normativo del d. lgs. n. 195 del 1995, dell'articolo 46 del d.lgs. n. 95 del 2017, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati alle lettere d) ed e) ovvero 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 (lettera d) e l'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 (lettera e).

Le criticità che con il provvedimento in commento si vogliono superare attengono al vuoto normativo riguardante la definizione dei procedimenti contrattuali per la disciplina del rapporto di impiego del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare, nonché l'istituzione di un'area negoziale relativa alla dirigenza militare.

Infatti, la normativa vigente, recata dal citato decreto legislativo n. 195 del 1995 non risulta adeguata poiché - in assenza del diritto di associazione sindacale per il personale militare introdotto solo recentemente con la legge n. 46 del 2022 - prevede le procedure di “concertazione” con la rappresentanza militare [COCER] non applicabili alle procedure di “contrattazione”, necessarie rispetto alle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari oggi costituibili. Analoga criticità sussiste con riferimento all’istituzione di un’area negoziale per la dirigenza militare, attualmente prevista e disciplinata per le sole Forze di polizia ad ordinamento civile dall’articolo 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017.

Il provvedimento in esame, pertanto, in attuazione dei citati criteri di delega, è volto a superare tali criticità, definendo e adeguando le procedure di contrattazione del comparto sicurezza e difesa.

La platea dei destinatari della regolazione introdotta è costituita da:

- associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, in quanto destinatari diretti: attualmente risultano iscritte all’albo di cui all’articolo 3 della legge n. 46 del 2022 n. 6 associazioni, destinate ad aumentare, tenuta presente la recentissima introduzione del sistema sindacale per il personale militare;
- amministrazioni - in quanto destinatari diretti - nella loro qualità di “parte pubblica” nell’ambito delle procedure di contrattazione. Al riguardo si rappresenta che le amministrazioni dispongono di un’organizzazione adeguata all’espletamento del proprio ruolo nell’ambito della contrattazione con le associazioni sindacali, tenuto presente che già sussistono tutti gli assetti organizzativi e di personale necessari, a tutt’oggi impegnati nella conduzione dei rapporti con la “rappresentanza militare” [COCER] e delle discendenti procedure di concertazione;
- personale militare, in quanto destinarlo indiretto:
 - delle Forze armate, che ha una consistenza attuale di circa 162.000 unità a cui vanno aggiunte circa 11.000 ulteriori unità del Corpo delle capitanerie di porto;
 - dell’Arma dei carabinieri, che ha una consistenza di circa 118.000 unità;
 - del Corpo della guardia di finanza che ha una consistenza di circa 64.000 unità.

2. OBIETTIVI DELL’INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici.

La funzione generale dell’intervento è quella di adeguare e semplificare le procedure di contrattazione del comparto sicurezza e difesa, nonché di istituire un’area negoziale per il personale dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare previste dalla norma primaria. In questo quadro l’obiettivo generale dell’intervento è strettamente connesso all’adeguamento delle procedure di contrattazione per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 195 del 1995, attraverso l’estensione di quelle già previste per le Forze di polizia a ordinamento civile dal medesimo decreto (articolo 1 del provvedimento) e alla 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, nel rispetto dei vincoli previsti dal medesimo articolo 46 e nell’ambito delle risorse previste a legislazione vigente per la sua attuazione (articolo 2 del provvedimento).

In questo contesto l’obiettivo specifico dell’intervento normativo è 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 di contrattazione.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Obiettivo specifico. Indicatore: numero di associazioni a carattere sindacale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare rappresentative a livello nazionale.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

L'intervento in esame, essendo caratterizzato dalla specificità dell'ordinamento militare, è stato promosso all'esito delle attività di valutazione di impatto della disciplina esistente discendente dalla previgente normativa primaria condotta all'interno dell'Amministrazione da un tavolo tecnico interforze istituito presso lo Stato maggiore della difesa cui hanno partecipato rappresentanti delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, e della Guardia di finanza.

Al fine di giungere alla definizione della migliore opzione di intervento si è valutata anche l'opzione zero, che è stata scartata proprio per l'avvenuta constatazione della necessità di dare attuazione alle deleghe di cui all'articolo 16, comma 1, lettere d) ed e), della legge 28 aprile 2022, n. 46.

L' "opzione zero" non è perseguibile per due ordini di motivi.

Il primo motivo si riconduce alla necessità di adeguare le procedure di contrattazione per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare.

Il secondo motivo invece è quello di istituire un'area negoziale per il personale dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare.

Non sono state valutate percorribili opzioni alternative dal momento che l'intervento proposto costituisce il presupposto necessario per dare attuazione alle predette deleghe.

Non sono state valutate opzioni alternative alla luce di quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 46 del 2022 che disciplina le procedure di contrattazione richiamando, al comma 1, la necessità dell'osservanza delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 195 del 1995 e dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017. La regolazione da adottare è risultata, pertanto, condizionata dalle disposizioni riguardanti le procedure di contrattazione previste per le Forze di polizia ad ordinamento civile previste dal decreto legislativo n. 195, la cui vigenza nell'ordinamento ha escluso *in radice* la possibilità di considerare opzioni di regolazione alternative.

Analogamente, per quanto concerne l'istituzione dell'area negoziale per la dirigenza militare, il rispetto dei vincoli previsti dal citato articolo 46 è espressamente confermato dal principio di delega di cui all'articolo 16, comma 1, lettera e). Dunque, anche e soprattutto per tale ultima circostanza [definita in normativa primaria] non si è nemmeno profilata la concreta possibilità di valutare opzioni alternative di regolazione.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari.

- principali impatti (benefici e costi attesi) per i destinatari di cui alla sezione 1

Le disposizioni sono finalizzate:

- all'adeguamento delle procedure di contrattazione per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare e quindi alla concreta possibilità di procedere al rinnovo del contenuto del rapporto di impiego tramite le nuove procedure cui partecipano le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari;
- 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 e quindi alla concreta possibilità di negoziare i contenuti del rapporto di impiego del citato personale nell'ambito della specifica area negoziale cui partecipano le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari;

- principali impatti (benefici e costi attesi) per la collettività

La disposizione impatta positivamente sul personale militare delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare quali destinatari della contrattazione preordinata al rinnovo dei contenuti del rapporto di impiego [le cui procedure sono l'oggetto della regolamentazione in esame] e, di riflesso, sull'associazionismo sindacale fra militari. Ciò, in quanto le disposizioni introdotte

conseguono allo storico riconoscimento, avvenuto con la citata legge n. 46 del 2022, della libertà sindacale in capo al personale militare. In particolare il provvedimento consente, in concreto e per la prima volta nella storia della Repubblica, l'esercizio della libertà sindacale nella sua espressione più qualificata della contrattazione per la disciplina del rapporto d'impiego di tale personale.

Non risultano svantaggi dall'opzione prescelta, realisticamente neanche sotto il profilo dei costi, poiché, tutte le Amministrazioni pubbliche destinatarie della regolazione [il Ministero della difesa per le Forze armate e per l'Arma dei carabinieri – quale Forza di polizia a ordinamento militare; il Ministero dell'economia e delle finanze per il Corpo della guardia di finanza, quale Forza di polizia ad ordinamento militare] già dispongono di un'organizzazione adeguata all'espletamento del proprio ruolo nell'ambito della contrattazione con le associazioni sindacali, tenuto presente che sussistono tutti gli assetti organizzativi e di personale necessari, a tutt'oggi impegnati nella conduzione dei rapporti con la “rappresentanza militare” [COCER] e delle discendenti procedure di concertazione. Le amministrazioni, pertanto, non dovranno impiegare nuovi fattori, né adeguare la propria organizzazione con conseguente sicuro rispetto della neutralità finanziaria.

- distribuzione temporale degli effetti considerati

Gli effetti considerati avranno efficacia da quando saranno concretamente operative associazioni rappresentative a livello nazionale. Il provvedimento, infatti, prevede 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. 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. Ciò, come già previsto, peraltro, dall'articolo 19, comma 2, della legge, il quale 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. Pertanto, è prevista la disciplina transitoria di seguito riportata:

- le disposizioni recanti le modifiche del decreto legislativo n. 195 del 1995, di cui al presente articolo, si applicano a decorrere dalla data di adozione del primo decreto del Ministro per la pubblica amministrazione citato;
- 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 anteriormente vigenti.

4.2 Impatti specifici

A) Effetti sulle PMI (Test PMI)

Il provvedimento non contiene disposizioni che possano incidere negativamente sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento proposto non introduce né elimina oneri informativi a carico di cittadini e imprese e non incide in alcun modo su costi o oneri amministrativi a carico degli stessi. Ciò, giacché le PMI non sono in alcun modo coinvolte, neanche indirettamente, dalle procedure recate dal provvedimento di cui trattasi.

B) Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese

L'intervento proposto non è suscettibile di produrre effetti distorsivi nel funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività, in quanto contiene disposizioni (di carattere settoriale) rivolte unicamente al personale militare.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Il provvedimento non introduce oneri informativi a carico di cittadini e imprese. Con specifico riferimento alle associazioni professionali a carattere professionale tra militari, gli obblighi informativi sono già disciplinati dall'articolo 12 della legge n. 46 del 2022, che a sua volta rinvia al regolamento previsto dall'articolo 16, comma 3 della medesima legge per regolare le specifiche procedure di informazione e consultazione. Ai sensi dell'articolo 20 della medesima legge le amministrazioni vi dovranno provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

D) Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

L'intervento regolatorio non recepisce direttive europee.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita.

L'opzione scelta è stata ritenuta l'unica percorribile come strumento normativo.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

I soggetti responsabili in via primaria dell'attuazione dell'intervento sono il Ministero della difesa e il Ministero dell'economia e delle finanze.

5.2 Monitoraggio

Per l'attuazione dell'intervento normativo del quale si tratta risulta condizionante l'effettiva costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari [attualmente nell'albo previsto dall'articolo 3 della legge n. 46 del 2022, ne risultano iscritte 5]. A ciò si aggiunge che potranno partecipare alle procedure di contrattazione solo le associazioni riconosciute rappresentative con il decreto del Ministro della pubblica amministrazione di cui all'articolo 13, comma 6 della legge. Posto che la costituzione di tali associazioni è completamente libera, il Ministero della difesa seguirà, in termini di monitoraggio, dapprima la costituzione dei soggetti titolari della contrattazione e, poi, effettuerà il monitoraggio specifico dell'efficacia della regolazione, in occasione della prima tornata contrattuale in cui tale regolazione troverà effettiva attuazione.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR E PERCORSO DI VALUTAZIONE

Il percorso di valutazione si è sviluppato attraverso un confronto costruttivo e condiviso tra il Ministero della difesa, attraverso le sue articolazioni (lo Stato maggiore della difesa) e il Comando generale della Guardia di finanza. A tal fine, è stato costituito un gruppo di lavoro cui hanno partecipato rappresentanti delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, e della Guardia di finanza.