

Dall'Europa l'ennesimo monito per il riconoscimento dei diritti sindacali ai militari*

di Michele Turazza *
(20 marzo 2017)

La recente risoluzione del Parlamento europeo sull'Unione europea della difesa¹ – rappresentando il precipitato delle più significative pronunce emesse da Corti, Comitati e altri organismi consultivi operanti in ambito internazionale ed europeo – costituisce l'occasione per riaprire l'annoso dibattito sul riconoscimento dei diritti sindacali ai militari. Riflettere su tale questione risulta particolarmente importante se si considera l'immobilismo – normativo e giurisprudenziale – sul tema, tipico dell'ordinamento italiano, tuttora ancorato al solo disposto dell'art. 1475, comma secondo, del Codice dell'Ordinamento Militare², che vieta ai cittadini militari non solo di *costituire* associazioni professionali a carattere sindacale, ma anche di *aderire* ad altre associazioni sindacali. La disposizione – che, nella sua antecedente, ma identica, formulazione contenuta nell'art. 8 della Legge n. 382 del 1978³, è passata indenne al vaglio della Corte costituzionale⁴ – pare rappresentare tuttora l'unico riferimento normativo preso in considerazione dagli organi di giustizia amministrativa per negare, sul nascere, ogni possibile riconoscimento di diritti sindacali ai cittadini in divisa, a prescindere da quanto periodicamente raccomandato dal Consiglio d'Europa e disposto dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁵.

Scopo di queste brevi note è proporre una succinta rassegna ragionata dei più rilevanti pronunciamenti degli organismi internazionali in tema di riconoscimento dei diritti sindacali ai militari, al fine di verificare la “tenuta” della citata disposizione del COM e della conseguente giurisprudenza amministrativa.

Nell'esame del fenomeno partecipativo sindacale dei militari, in via preliminare è opportuno il richiamo di alcuni atti elaborati a livello internazionale, per concentrarsi successivamente sul quadro dei principi ricavabili dalle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁶. In proposito, se, da un lato, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 sancisce il diritto di ogni individuo alla libertà di riunione e di associazione pacifica, e quello di fondare sindacati per la difesa dei propri interessi, è l'art.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Risoluzione del Parlamento europeo n. 2016/2052(INI) del 22 novembre 2016, reperibile su www.europarl.europa.eu, in cui si rivolge l'ennesimo invito agli “*Stati membri a riconoscere [...] il diritto del personale militare a formare e aderire ad associazioni professionali o sindacati e a coinvolgere tali attori in un regolare dialogo sociale con le autorità*” (pt. 12).

2 Approvato col D. Lgs. n. 66 del 15 marzo 2010 (d'ora in poi COM).

3 Recante “Norme di principio sulla disciplina militare” (cd. Legge sui principi).

4 Sent. Corte costituzionale n. 449 del 1999, su cui si rinvia a D'Elia G., *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2000 pp. 550-559.

5 V. *ex multis* Tar Lazio, II, sent. 8052/2014 e Tar Lazio, I-bis, sent. 586/2016.

6 “[...] in molti ordinamenti stranieri è ormai superata ogni difficoltà ad ammettere la libertà di organizzazione per [i militari], e che le fonti internazionali menzionate, pur nella diversa tonalità di contenuto, indicano che alla fin dei conti non esiste alcuna incompatibilità ontologica tra la prestazione militare con la sua particolare disciplina, e l'ammissione della libertà di organizzazione sindacale [...]”, così Giugni G., *Art. 39*, in *Commentario Branca*, Bologna-Roma, 1979, p. 270. *Contra* Sinagra A., *I diritti dell'uomo e le forze armate in materia di associazioni*, in *Rassegna della giustizia militare*, n. 5/1976, p. 273 secondo cui le limitazioni alla libertà sindacale per gli appartenenti alle forze armate sarebbero compatibili con la normativa internazionale in materia.

8 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali⁷ che prevede che l'esercizio di tale ultimo diritto possa essere sottoposto a restrizioni a due condizioni: che siano stabilite dalla legge e siano necessarie, in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Restrizioni legali, sempre all'esercizio del diritto di costituzione e adesione a sindacati, possono inoltre essere imposte ai membri delle forze armate e di polizia. Degna di nota è, inoltre, la Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro⁸, che sancisce l'impegno degli Stati a dare esecuzione alle disposizioni ivi contenute, volte alla garanzia della libertà sindacale nei confronti delle autorità pubbliche. L'art. 2 prevede che i lavoratori e i datori di lavoro, senza alcuna distinzione, abbiano diritto di costituire organizzazioni di loro scelta o di aderire alle stesse, senza autorizzazioni preventive, con l'unica condizione di osservarne gli statuti, imponendo altresì alla pubblica autorità di astenersi da ogni intervento teso a limitare il diritto o a ostacolarne l'esercizio, mentre l'art. 9 rimanda alla legislazione nazionale la determinazione della misura in cui le garanzie della Convenzione possono essere applicate alle forze armate e alla polizia⁹. La legge di ratifica è stata da sempre, però, circondata dal silenzio¹⁰, ferma "nei sottoscala del diritto"¹¹, impedendo pertanto la piena attuazione ed esecuzione della Convenzione nel nostro ordinamento.

Anche il Consiglio d'Europa si è più volte pronunciato sui diritti associativi dei militari. Nel 1988¹², l'Assemblea – dopo aver premesso che i militari dovrebbero essere considerati "cittadini in divisa" da non isolare dalla società democratica, ma anzi, da chiamare a "praticare la democrazia che stanno proteggendo" – invita gli stati membri "a garantire ai membri professionisti di tutti i gradi delle forze armate il diritto, in normali circostanze, di costituire, aderire e partecipare attivamente ad associazioni specificamente costituite per la protezione degli interessi professionali nel quadro delle istituzioni democratiche". Successivamente, lo stesso Consiglio d'Europa¹³ – constatando la resistenza degli stati membri a promuovere il diritto civico all'associazione da parte dei militari, poiché, o viene del tutto vietato, oppure è ostacolato da severe limitazioni nelle condizioni attuative, ed in considerazione della professionalizzazione delle forze armate – rileva come i militari siano sempre più da considerarsi come lavoratori ordinari, con conseguente piena legittimazione a godere dei diritti dei lavoratori enunciati dalla Convenzione, in particolare "far parte e partecipare attivamente, in associazioni di

7 Ratificato in Italia con Legge n. 811 del 1977.

8 Convenzione OIL n. 87 ratificata dall'Italia con Legge n. 367/1958. Cfr. Offeddu M., *Le convenzioni internazionali del lavoro e l'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1973.

9 Analoga disposizione è contenuta anche nell'art. 5 della Convenzione OIL n. 98, ratificata con Legge n. 367/1958. Osserva Offeddu M., *Le convenzioni internazionali del lavoro*, cit., p. 185, n. 92, che "La norma della Convenzione quindi non esclude dal diritto di organizzazione sindacale gli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia. [...] Questa osservazione viene definitivamente confermata quando continuando nella lettura dell'art. 9, al n. 2 si trova precisato che la ratifica della Convenzione da parte di un membro non dovrà essere considerata come lesiva delle leggi... già esistenti che accordano ai membri delle forze armate e della polizia delle garanzie previste dalla presente convenzione". Per Mancini F., *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, in *Rivista italiana di diritto e procedura civile*, n. 1/1975, p. 284, "l'articolo accorda ai legislatori nazionali la mera facoltà di apporre limiti alle garanzie previste [...] (e – sia detto per inciso – dovrà trattarsi di limiti tali che non le comprimano fino al punto di vanificarle)".

10 Così Mancini F., *ivi*, secondo cui i "precetti della Convenzione sarebbero [inoltre] abbastanza puntuali e autosufficienti per dover essere considerati immediatamente operativi".

11 Mancini F., *Il sindacalismo militare e la sinistra*, in *Politica del diritto*, Anno VII, n. 1/1976, p. 66.

12 Risoluzione dell'Assemblea n. 903 del 1988 reperibile su www.coe.int

13 Raccomandazione dell'Assemblea n. 1572 del 2001.

categoria istituite per la tutela dei loro interessi professionali rispettando le istituzioni democratiche, durante il compimento dei propri doveri derivanti dal servizio”. L’Assemblea, pertanto, richiama i Governi degli Stati membri a permettere al personale militare di organizzarsi in associazioni rappresentative col diritto di negoziazione su questioni che riguardano salario e condizioni di lavoro e limitare le attuali restrizioni sul diritto di associazione per i componenti delle forze armate. Il medesimo richiamo è contenuto in un’ulteriore raccomandazione¹⁴, sempre dall’Assemblea, che – denunciando come, “nonostante le sue ripetute richieste agli stati membri, la situazione dei membri delle forze armate in alcuni stati membri nei confronti dei diritti di cui godono in virtù della Convenzione europea sui diritti dell’uomo e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, [sia] lungi dall’essere soddisfacente” – torna a rivolgere un pressante invito affinché sia garantita una reale ed effettiva protezione dei diritti umani dei militari, in particolare autorizzandoli “ad aderire ad associazioni professionali rappresentative o sindacati con il diritto di negoziare le questioni connesse con la retribuzione e le condizioni di lavoro, e di istituire organi consultivi a tutti i livelli, coinvolgendo le suddette associazioni o sindacati, in rappresentanza di tutte le categorie di personale”. Particolare attenzione merita, da ultimo, una più recente ed articolata raccomandazione¹⁵ del Comitato dei Ministri che richiama le precedenti. Di particolare interesse è il paragrafo “K”¹⁶, in base al quale le uniche limitazioni che possono essere poste all’esercizio dei diritti a riunirsi pacificamente e ad associarsi devono essere circondate da una serie di cautele formali (essere previste per legge)¹⁷ e sostanziali, finalizzate cioè a tutelare la sicurezza nazionale, prevenire i reati, proteggere la salute e la moralità o difendere i diritti e le libertà altrui. Sulla libertà sindacale, in particolare, dispone che i militari dovrebbero avere il diritto di aderire ad organizzazioni indipendenti rappresentative dei loro interessi e di condurre trattative contrattuali. Dove questi diritti non sono riconosciuti, le giustificazioni poste a base della loro negazione dovrebbero essere riviste e le restrizioni ai diritti di riunione e associazione, qualora non necessarie e sproporzionate, essere rimosse; inoltre nessun procedimento disciplinare o misura discriminatoria possono essere intrapresi contro i militari esclusivamente per la loro partecipazione ad attività di associazioni o sindacati militari. Nell’appendice esplicativa, il Consiglio d’Europa precisa che se è vero che, di fatto, alcuni Stati prevedono limitazioni ai diritti associativi per garantire la più assoluta neutralità dei militari, il principio generale è comunque che “*members of the armed forces should enjoy these rights*” e che “*it favours the idea that all citizens, including members of the armed forces, enjoy the same political rights*”¹⁸. Ne consegue che le motivazioni a sostegno della

14 Raccomandazione dell’Assemblea n. 1742 del 2006.

15 Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. 4 del 2010 recante “*Human rights of members of the armed forces*”: “*The Recommendation invites governments of member states to ensure that the principles set out in its appendix are complied with in national legislation and practice relating to members of the armed forces. [...] Governments are also invited to ensure, by appropriate means and action, a wide dissemination of the Recommendation to members of the armed forces in order to inform them of their rights and freedoms. Training should also be ensured to increase their awareness of human rights*”.

16 Par. K “*Members of the armed forces have the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others. Any restrictions placed on the exercise of this right shall comply with the requirements of Article 11, paragraph 2 of the European Convention on Human Rights*”, Ivi, p. 14.

17 “[...] ai sensi della Convenzione, per legge s’intende, non solo il diritto scritto, ma anche l’interpretazione e l’applicazione delle disposizioni normative da parte degli organi giurisprudenziali. La giurisprudenza europea, infatti, ha da tempo fatto propria una nozione sostanziale di legge, riconducendo il principio di legalità all’esigenza che la regola di giudizio, intervenuta a disciplinare la vicenda del ricorrente, fosse ragionevolmente prevedibile al momento in cui questi ha agito”. Così Beduschi L., *La giurisprudenza di Strasburgo 2008-2010: gli altri diritti di libertà (artt. 8-11 Cedu)*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2011, reperibile in www.dirittopenalecontemporaneo.it, p. 291.

18 Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. 4 del 2010, cit., p. 54.

limitazione dei diritti dovrebbero essere periodicamente sottoposte a revisione dai Governi e rimosse nel caso in cui non siano più giustificate.

Tra gli accordi predisposti in seno al Consiglio d'Europa, merita un richiamo anche la Carta Sociale Europea (riveduta)¹⁹, che, all'art. 5, pone in capo agli Stati l'obbligo di determinare in via legislativa o regolamentare la misura in cui la libertà di associazione e di adesione ad organizzazioni sindacali, sancita dalla Carta stessa, trovi applicazione nei confronti degli appartenenti alle forze armate. La verifica del rispetto da parte degli stati membri degli obblighi previsti dalla Carta Sociale Europea spetta al Comitato Europeo dei Diritti Sociali²⁰, organo a carattere non giurisdizionale, attraverso le procedure dei rapporti nazionali²¹ e dei reclami collettivi. La questione del divieto di associazione sindacale per i militari previsto dalla legislazione italiana è già stata sottoposta al vaglio del Comitato²², che ha però rigettato il reclamo senza alcun accertamento di merito, poiché le doglianze formulate dall'Associazione ricorrente non erano sufficientemente argomentate. Più di recente, altri due reclami sono stati depositati: il primo contro l'Irlanda, da parte dell'Associazione Euromil, che denuncia la violazione degli artt. 5 e 6 della Carta Sociale Europea, per il mancato riconoscimento del diritto per le associazioni rappresentative delle forze armate irlandesi di entrare a far parte di confederazioni nazionali, partecipare a negoziati sul trattamento economico e promuovere azioni collettive²³. L'altro, della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)²⁴ contro l'Italia, per la violazione delle medesime disposizioni, in relazione alla condizione dei dipendenti della Guardia di Finanza, i quali, costituendo forza di polizia ad ordinamento militare, si vedono negata la possibilità di aderire o costituire sindacati, nonché di esercitare il diritto di negoziazione collettiva.

Pur non trattandosi di un atto internazionale vero e proprio, è opportuno dar conto di una pubblicazione sui diritti umani e le libertà fondamentali del personale delle forze armate²⁵ curata dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce)²⁶ e dal *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (Dcaf), poiché, richiamandosi alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, "*it seeks to contribute to the effective implementation of existing standards*

19 Ratificata dall'Italia in seguito ad autorizzazione disposta con la Legge n. 30 del 9 febbraio 1999. Sulla Carta Sociale Europea v. D'Amico M, Guiglia G. e Liberali B. (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, 2013 e Guiglia G., *La rilevanza della Carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in *federalismi.it*, n. 18/2013, reperibile sul sito www.federalismi.it.

20 Le sue decisioni sono reperibili sul sito www.coe.int/socialcharter. Sul Comitato v. Guiglia G., *Il ruolo del Comitato Europeo dei Diritti Sociali al tempo della crisi economica*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, pp. 481-504.

21 Per le valutazioni negative espresse dal Comitato sui rapporti inviati dal Governo italiano relativi al riconoscimento dei diritti sindacali per gli appartenenti alle forze armate e di polizia, v. European Committee of Social Rights, *Conclusions VI, 1979-1982, Italy, Article 5*, reperibile su www.coe.int.

22 Reclamo n. 2/1999 presentato dalla *European Federation of Employees in Public Services* contro Francia, Italia e Portogallo.

23 Reclamo n. 112/2014, presentato da Euromil contro l'Irlanda (già dichiarato ammissibile).

24 Reclamo n. 140/2016, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. *Italy*

25 Odihr-Osce and Dcaf, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, 2008, reperibile su www.osce.org.

26 *Organization for Security and Co-operation in Europe*, organizzazione internazionale avente lo scopo di promuovere la sicurezza regionale cui aderiscono 57 Stati. Il sito è: www.osce.org.

by presenting a number of models, or best practices, from within the OSCE region that demonstrate how military structures can successfully integrate human rights and fundamental freedoms”²⁷, rivolgendosi agli stati membri alcune raccomandazioni volte a promuovere *best practices* in tema di diritti umani dei militari²⁸.

Per esigenze di completezza, passando dal piano internazionale a quello europeo, è infine il caso di accennare anche alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, la quale riconosce sia la libertà di associazione che di riunione (art. 12)²⁹. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, ancor prima che alla Carta di Nizza fosse riconosciuta efficacia giuridica vincolante, era giunta a conclusioni favorevoli al riconoscimento di una tutela autonoma in sede comunitaria delle libertà ad esercizio collettivo, affermando che la tutela dei fenomeni associativi appartiene alle tradizioni costituzionali degli stati membri³⁰. La libertà sindacale, per la Corte di Giustizia, implica la facoltà dei lavoratori di costituire liberamente associazioni e di attuare le iniziative che ritengono necessarie per la tutela dei loro interessi, essendo tale libertà necessaria a garantire un’efficace partecipazione all’interno di una società democratica³¹.

In tale quadro interpretativo, ricostruito nei suoi tratti fondamentali dall’analisi degli atti e dei documenti richiamati, si colloca l’art. 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo³², strutturato in due parti. La disposizione, al primo comma, riconosce il diritto di ogni persona “alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione” ricomprendendovi anche la partecipazione “alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi”. Le eventuali restrizioni a tali diritti (comma secondo) possono essere previste con riguardo ad un profilo oggettivo e ad uno soggettivo. Sotto il primo profilo, a due condizioni: oltre ad essere stabilite dalla legge, esse devono costituire misure necessarie, in una società democratica, alla tutela di determinati beni, quali la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, la difesa dell’ordine, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Dal punto di vista soggettivo, invece, restrizioni legittime all’esercizio dei diritti enunciati possono essere poste per i membri delle forze armate, della polizia e dell’amministrazione dello stato.

27 Odhr-Osce, *Handbook on Human Rights*, cit., p. 17.

28 In particolare, per quanto riguarda i diritti associativi: “States should permit all members of the armed forces to join either a professional association or a trade union representing their interests; these associations or unions should enjoy the right to be consulted in discussions concerning conditions of service for members of the armed forces; disciplinary action or victimization of individual members of the armed forces for participation in the activities of such professional associations or trade unions should be prohibited; any restrictions on freedom of association (for example, with regard to industrial action) should be: prescribed by law, proportionate to legitimate state interests recognized in human rights treaties, and also be non-discriminatory” (Ivi, p. 73).

29 Su cui v. *ex multis*, Spadaro A., *Sulla “giuridicità” della Carta europea dei diritti: c’è (ma per molti) non si vede*, in Ferrari G. F. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano 2001, pp. 257 ss. e Daniele L., *Diritto dell’Unione europea*, Milano, 2010, pp. 176-188.

30 Corte di Giustizia U.E., sent. 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman e al.*

31 Corte di Giustizia U.E., sent. 18 gennaio 1990, cause C-193/87 e C-194/87, *Maurissen e al.* Tale affermazione riecheggia il comma 2 dell’art. 3 della Costituzione repubblicana. Sulla partecipazione dei lavoratori-militari nelle forze armate si v. Morbidelli G., *I tre aspetti della democratizzazione delle forze armate*, in *Città & Regione*, n. 2/1976, pp. 44-45.

32 Sull’art. 11 della Cedu, *ex multis*, v. Bartole S., De Sena P., Zagrebelsky V., *Art. 11*, in *Commentario breve alla CEDU*, Padova, 2012; Ridola P., *Art. 11 Libertà di riunione e di associazione*, in Bartole S., Conforti B., Raimondi G., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali*, Padova, 2001; Schabas W. A., *The European Convention on Human Rights: a commentary*, Oxford, 2015; Sperduti G., *Il diritto di libera organizzazione sindacale nella Convenzione europea dei diritti dell’Uomo*, in *Rivista di diritto del lavoro*, n.1/1976, pp. 16-23.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ricollega l'art. 11 ad altre norme della Cedu poste a garanzia del pluralismo delle opinioni in una società democratica; il riconoscimento del diritto di associazione e riunione è infatti considerato necessario presupposto per l'effettività del più ampio diritto alla libertà di espressione di cui all'art. 10³³ e il modo in cui la legislazione nazionale le garantisce e ne cura l'applicazione da parte delle autorità *"reveal[s] the state of democracy in the country concerned"*³⁴. Alla libertà di associazione è strettamente correlata la libertà sindacale – da considerarsi come *"one form or a special aspect of freedom of association"*³⁵ – che realizza ancora più marcatamente quegli obiettivi di democrazia cui è funzionale la libertà di associazione nel suo complesso, consentendo così un'effettiva compenetrazione tra i diritti di natura sociale ed economica e quelli civili e politici. La stessa Corte ha ripetutamente affermato nelle sue pronunce la centralità della libertà sindacale, precisando che i principi enucleati nell'art. 11 Cedu *"are not redundant and the Convention safeguards freedom to protect occupational interests of trade-union members by trade-union action, the conduct and development of which the Contracting States must both permit and make possible"*³⁶. La disposizione in esame garantisce il diritto per i sindacati di darsi proprie norme e di amministrarsi autonomamente, il che implica a sua volta il principio del pluralismo sindacale, ossia il divieto di istituire sindacati di Stato e di inquadrare i lavoratori in strutture pubblicistiche³⁷. Quanto agli obblighi a carico degli Stati derivanti dall'art. 11, i giudici di Strasburgo hanno precisato che essi non possono essere ridotti a un mero dovere negativo per lo Stato (quello di non interferire) ma comportano anche obbligazioni positive, finalizzate a garantire l'effettivo godimento del diritto alla libertà di associazione³⁸, che però non ha portata assoluta ed illimitata, potendo, al pari di altre disposizioni della Cedu, essere assoggettata a limiti tendenti al perseguimento delle finalità individuate nel c. 2 dell'art. 11. Affinché le restrizioni alla libertà di associazione siano ammissibili, devono soddisfare tre requisiti. In primo luogo, devono essere previste dalla legge, cioè disposte da una norma di diritto interno conoscibile e connotata da chiarezza. Devono inoltre perseguire uno degli scopi legittimi indicati dal comma secondo, da interpretare restrittivamente, poiché il potere degli Stati contraenti di limitare l'esercizio della libertà di associazione va usato con moderazione, essendo solamente ragioni impellenti ed inderogabili idonee a giustificare restrizioni a tale libertà. Infine, è necessario che ogni ingerenza statale nell'esercizio delle libertà associative sia proporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito. Limitazioni possono essere introdotte anche con riferimento a tre categorie di lavoratori (membri delle forze armate, poliziotti e funzionari pubblici), il che, tuttavia, non equivale alla possibilità di escluderli – solamente in virtù della particolarità del loro impiego pubblico – dal campo di applicazione dell'art. 11; anzi, anche in tal caso, la portata della clausola speciale limitativa della libertà sindacale prevista nell'ultimo periodo del secondo comma deve essere interpretata ed applicata restrittivamente, disponendo gli stati membri di un margine di apprezzamento limitato³⁹. Affinché tali restrizioni siano ammissibili, secondo la Corte di Strasburgo, devono essere *"construed strictly"* senza, in ogni caso, *"impair the very*

33 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. *Ezelin c. France* del 26 aprile 1991 e *Chassagnou e al. C. France* del 29 aprile 1999. Secondo la sent. Corte cost. n. 84 del 1969 *"Al pari del diritto di manifestazione del pensiero, quello di associazione, più particolarmente quando si riferisce ai raggruppamenti a fini sindacali e politici, trova collocazione tra i cardini essenziali dell'ordine democratico, consacrati negli artt. 2, 18, 39, 40 della Carta fondamentale"*.

34 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. *Partito repubblicano russo c. Russia* del 12 aprile 2011.

35 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. *Demir e Baykara c. Turchia* del 12 novembre 2008.

36 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. *Tum Haber Sen and Cinar* del 21 febbraio 2006.

37 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. *Young, James, Webster c. Regno Unito* del 13 agosto 1981.

38 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. *Ouranio Toxo e altri c. Grecia*, del 20 ottobre 2005.

*essence of the right to organize*⁴⁰. Più specificamente, occorre che esse siano legittime e non arbitrarie e che non incidano sugli elementi essenziali della libertà sindacale, senza i quali sarebbe svuotata di ogni sostanza, come ad esempio “*the right to form and join a trade union [...], the prohibition of close-shop agreements [...] and the right for a trade union to seek to persuade the employer to hear what it has to say on behalf of its members [...]*”⁴¹. Un ulteriore strumento considerato dalla Corte come uno degli elementi essenziali mediante cui si realizza il principio di libertà sindacale è la contrattazione collettiva, che non sarebbe suscettibile di limitazioni neppure in forza della clausola prevista nel secondo periodo dell’art. 11 c. 2 della Cedu.

Pur residuando un margine di apprezzamento, in capo allo Stato grava l’obbligo di non comprimere quelli che la Corte ritiene essere gli elementi costitutivi essenziali della libertà sindacale, ossia il diritto di costituire e di aderire ad associazioni sindacali pluralistiche e il diritto alla contrattazione collettiva. Da quanto argomentato, sembrerebbero contrastare con la Cedu le legislazioni nazionali che, come quella italiana, prevedono un divieto generalizzato e assoluto di costituire (e aderire a) sindacati e di partecipare a trattative sindacali. La Corte di Strasburgo ha avuto modo di pronunciarsi con due significative sentenze nel 2014⁴² che – stabilita la non conformità all’art. 11 della Cedu del divieto *sic et simpliciter* di costituire un sindacato da parte dei militari, considerandolo lesivo dell’essenza stessa di tale libertà – hanno condannato la Francia per la violazione della norma convenzionale.

L’occasione per giungere a siffatte decisioni è rappresentata dal ricorso del sig. Matelly, cittadino francese, appartenente alla gendarmeria (dunque avente *status* di militare), intimato dal direttore generale del Corpo a rassegnare immediatamente le dimissioni dal suo incarico di vice presidente dell’associazione denominata *Forum Gendarmes et citoyens*, la quale secondo l’Amministrazione costituiva un tipico esempio di organizzazione sindacale di categoria, vietata in Francia dal Codice della Difesa, dato il riferimento nel suo statuto a finalità di tutela della situazione materiale e morale dei gendarmi. Il sig. Matelly si dimetteva dall’associazione, impugnando però al contempo, assieme ad altri militari, l’ordine ministeriale, prima in via gerarchica al Ministro della Difesa, e successivamente innanzi al Consiglio di Stato, ma in entrambi i casi senza alcun esito favorevole: da qui la decisione di adire la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, lamentando la violazione dell’art. 11 Cedu. I giudici argomentano, al riguardo, che le limitazioni che possono essere imposte ai militari richiedono un’interpretazione rigorosa e devono riferirsi esclusivamente all’esercizio dei diritti, senza colpire l’essenza stessa del diritto a costituire associazioni⁴³. Di conseguenza, la Corte non può accettare quelle restrizioni lesive degli elementi essenziali della libertà sindacale, tra cui è ricompreso anche il diritto di associarsi a sindacati, poiché in tali casi la libertà sarebbe svuotata proprio della sua sostanza⁴⁴. Per essere compatibile col comma secondo dell’art. 11, l’ingerenza statale limitativa dell’esercizio della libertà sindacale dev’essere in primo luogo stabilita dalla legge ed essere ispirata ad obiettivi necessari in una società democratica. Ed è questo il punto centrale delle motivazioni dei giudici di Strasburgo: il divieto incondizionato di dar vita o aderire ad un sindacato non costituisce una misura necessaria

39 Su cui v. Tanzarella P., *Il margine di apprezzamento*, in Cartabia M. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007, pp. 145-181.

40 Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sent. *Demir e Baykara c. Turchia* cit.

41 *Ivi*

42 *Adefdromil c. France* (ricorso 32191/09) e *Matelly c. France* (ricorso n. 10609/10), emesse entrambe il 2 ottobre 2014, reperibili su www.coe.int

43 Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sent. *Matelly c. France*, pt. 57.

in una società democratica, non essendo le argomentazioni addotte dalla Francia a giustificazione del divieto né pertinenti, né sufficienti. I giudici si dichiarano consapevoli della particolarità delle forze armate e che eventuali disordini che si dovessero verificare al loro interno potrebbero avere degli influssi sull'ordine dell'intera società. Affinché ciò non accada, la libertà sindacale può essere oggetto di limitazioni e restrizioni (anche significative) riguardanti i modi di agire o di esprimersi delle associazioni professionali di militari, ma non vietata in modo assoluto, poiché tale previsione è del tutto sproporzionata, non necessaria e contraria alla Cedu⁴⁵. Interessante anche il richiamo alla non equivalenza dell'istituto della rappresentanza militare agli organismi sindacali: la Corte, pur rilevando la presenza, nell'ordinamento francese, di organismi e procedure speciali finalizzate alla cura delle istanze professionali dei militari, non li considera sostitutivi della libertà sindacale, né del diritto di fondare sindacati e di aderirvi.

La Corte di Strasburgo giunge alle medesime conclusioni anche nella pronuncia sul caso *Adefdromil c. France*. Il ricorso è presentato dai rappresentanti legali dell'Associazione per la difesa dei diritti dei militari (Adefdromil)⁴⁶, che si è vista sempre negare dal Consiglio di Stato francese, a partire dal 2007, la possibilità di agire in giudizio per ottenere l'annullamento di provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi della situazione patrimoniale ed economica del personale militare, sulla base della circostanza che essa non avrebbe avuto legittimazione processuale, in quanto operante in violazione delle disposizioni del Codice della Difesa in materia di divieto di associazione professionale. Confermando che gli organi di rappresentanza sono del tutto insufficienti a tutelare i diritti dei militari, a causa della mancanza di indipendenza, i giudici ribadiscono che il divieto assoluto di costituzione di associazioni professionali di militari, anche a carattere sindacale, viola l'art. 11 della Convenzione, poiché intacca nella sostanza il principio di libertà sindacale. Le autorità francesi hanno proceduto ad un bilanciamento tra interessi (libertà sindacale e specificità delle forze armate) non adeguato, violando in tal modo l'essenza delle libertà associative dei militari, che non possono venire conculcate. A seguito delle citate sentenze, il Consiglio di Stato francese, nel dicembre del 2014, ha presentato un rapporto al Presidente della Repubblica Hollande sul diritto di associazione professionale dei militari⁴⁷. Sulla base della relazione, il Parlamento francese ha provveduto all'esecuzione delle sentenze Cedu approvando, il 28 luglio 2015, una legge⁴⁸ che, modificando numerose disposizioni del Codice della Difesa, dà la possibilità ai militari francesi di istituire ed aderire ad associazioni militari professionali⁴⁹.

44 *Ivi*, pt. 58.

45 Osserva Guella F., *Libertà di associazione sindacale e coesione delle forze armate: i margini di apprezzamento nel bilanciare diritti individuali e interessi pubblici, tra Corte costituzionale e Corte Edu*, in *Rivista A.I.C.* (online), n. 1/2015, pp. 20-21 che “[...] l'idonea previsione per legge e il perseguimento di uno scopo legittimo (la conservazione dell'ordine e della disciplina necessarie alla coesione militare) non sono elementi contestati dalla Corte EDU, ma rispetto alla necessità in una società democratica si è invece riscontrato un problema di proporzionalità e di tutela del nucleo fondamentale del diritto di associarsi professionalmente. Vietare radicalmente la sindacalizzazione delle Forze armate su basi associative è infatti sicuramente mezzo idoneo, ma [sproporzionato...]. È quindi legittimo e proporzionato imporre forme di azione ed espressione del diritto di associazione professionale tra militari, ma a condizione che tali restrizioni non privino i destinatari dello stesso diritto generale di associarsi [...]”.

46 Associazione avente lo scopo statutario di esaminare e difendere i diritti collettivi o individuali e gli interessi pecuniari, occupazionali e non patrimoniali del personale militare.

47 Pecheur B., *Rapport à Monsieur le Président de la République sur le droit d'association professionnelle des militaires*, 18 dicembre 2014, reperibile su www.elysee.fr

48 *LOI n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense*, reperibile su www.legifrance.gouv.fr

Il dibattito degli anni '70 sul pieno riconoscimento dei diritti associativi ai militari italiani ha condotto all'approvazione della Legge sui principi del 1978, confluita successivamente, senza sostanziali modifiche per le parti di nostro interesse, nel COM del 2010. Nonostante le numerose proposte di legge di riforma della rappresentanza militare depositate⁵⁰, fino ad oggi nessuna ha superato il vaglio del Parlamento⁵¹. Le sentenze appena esaminate e, da ultimo, la risoluzione del Parlamento europeo citata all'inizio delle presenti note, dovrebbero ormai far considerare non più rinviabile la riapertura del dibattito sul riconoscimento dei diritti sindacali per i militari, persuadendo in qualche modo la classe politica della necessità, oltre che dell'opportunità, di un suo intervento riformatore, finalizzato ad apportare idonee modifiche al COM, per renderlo coerente con i principi posti dai giudici di Strasburgo.

Appare infatti evidente che la legislazione italiana limitativa delle libertà sindacali per il personale militare non sia conforme alla Cedu, ed in particolare all'art. 11, così come interpretato dalla Corte⁵². Le sentenze *Matelly* e *Adefdromil* hanno infatti considerato l'art. 11 comma 2 nella sua unitarietà, non scindendo i profili oggettivi – in presenza dei quali sono possibili limitazioni all'esercizio dei diritti associativi da parte dei militari (disposti dal primo periodo) – dalle categorie di pubblici funzionari elencate nell'ultimo capoverso della stessa disposizione. L'interpretazione derivante dalla lettura in combinato disposto delle due parti dell'art. 11 ha condotto i giudici di Strasburgo a ritenere contrastante con la Cedu il divieto assoluto per i militari di costituirsi in sindacati, o associarsi, previsto dal Codice

49 A.P.N.M. (*Associations Professionnelles Nationales Militaires*). Sul punto v. Paradiso G., *Sindacato per i militari: la Francia si adegua alla sentenza della Corte Europea, e l'Italia?*, reperibile su www.grnet.it

50 Camera dei Deputati, Servizio Studi Dipartimento difesa (a cura di), *Disposizioni in materia di rappresentanza militare A.C. 1963 ed abb.*, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, n. 261, 2015, reperibile su www.camera.it

51 "Il minimo comun denominatore delle diverse iniziative in discussione è [...] il rafforzamento della natura e delle competenze della rappresentanza militare nella tutela degli interessi del personale rappresentato, con particolare riferimento ad un più incisivo ruolo degli organismi della rappresentanza militare nell'ambito della definizione e rinnovo dei contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze armate; ruolo che potrà assumere caratteri sempre più para-negoziali anche per il potenziamento del pluralismo della rappresentanza, così che nel quadro di tali più ampie proposte di riforma va individuata la corretta sede per l'inserimento del riconoscimento della libertà associativa tra militari", così Guella F., *Libertà di associazione sindacale*, cit., p. 27.

52 Sull'incidenza delle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo negli Stati terzi, v. *ex multis*, Tesaurò G., *Costituzione e norme esterne*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2/2009, p. 219; Pollicino O., *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1/2009, p. 7; Lamarque E., *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, Relazione al seminario "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici", Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, pp. 47 ss. reperibile su www.cortecostituzionale.it. Per l'estensione degli effetti vincolanti delle sentenze Cedu negli Stati terzi, v. anche Cataldi G., *Parere sull'incidenza, nell'ordinamento italiano, della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo con la quale la Francia è stata condannata per il divieto legislativo di costituire associazioni professionali militari a carattere sindacale (Matelly c. Francia, 2 ottobre 2014)*, 5 dicembre 2014, reperibile su www.ficiesse.it, secondo cui sussiste "l'obbligo per tutti i poteri dello Stato di tener presente la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, anche in relazione a casi non riguardanti direttamente l'Italia". *Contra* Greco R., *Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2011, n. 113*, pp. 15 ss., reperibile su www.giurcost.org; Cannizzaro E., *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117, 1° comma, Cost.*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1/2010; Montanari L., *I sistemi di tutela dei diritti in Europa: alcune note sui rapporti tra giudici*, in Gambino S. (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali, Europa e Canada a confronto*, Milano, 2004, p. 281. È appena il caso di accennare, sebbene non sia questa la sede per approfondirne l'analisi, alla sentenza Corte cost. n. 49/2015 che fissa dei criteri orientativi per l'utilizzo da parte dei giudici comuni dei precedenti giurisprudenziali della Cedu, affermando che solo gli indirizzi espressivi di un orientamento consolidato sono idonei a condizionare i processi interpretativi interni volti all'individuazione della portata normativa delle disposizioni della Convenzione. Su questa sentenza v. Polacchini F., *Controllo di convenzionalità e Corte costituzionale nell'esperienza italiana*, in *DPCE online*, n. 3/2015, reperibile su www.dpce.it, pp. 19-26 e Lamarque E., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo a uso dei giudici italiani*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, cit., pp. 515-518.

della Difesa francese, poiché restrizioni legittime possono essere imposte dagli Stati, in primo luogo, soltanto all'esercizio del diritto in questione, e non al suo contenuto essenziale, ed inoltre, non a loro completa discrezione, ma *solamente* se ricorrono le circostanze di cui al primo periodo, ossia nei casi in cui le limitazioni siano stabilite dalla legge ed in quanto rappresentino misure necessarie in una società democratica. La Corte ha inoltre considerato l'art. 11 come radicalmente preclusivo della possibilità di affidare la difesa degli interessi professionali dei militari esclusivamente ad organismi di rappresentanza – mere articolazioni interne della stessa Amministrazione della difesa – poiché in tal modo risulta sacrificato del tutto il principio del pluralismo sindacale. L'esegesi dell'art. 11, in definitiva, comportando la definizione di un ambito più definito entro cui il legislatore dello Stato può legittimamente porre limitazioni alle libertà associative dei militari, ne restringe al tempo stesso il suo margine di apprezzamento.

I profili di analogia della disciplina della libertà sindacale dei militari in Italia e in Francia (*ante* riforma del 2015) consentono di poter ragionevolmente affermare che anche le vigenti norme del COM – preclusive di una piena attuazione dei diritti associativi sindacali dei militari – si pongono in irrimediabile contrasto con la Cedu: da ciò l'obbligo dello Stato italiano di provvedere a conformare ad essa – e in particolare all'art. 11 nell'interpretazione fornita dalla Corte – il proprio ordinamento⁵³, dal momento che “se la garanzia dei valori sottesi al particolare *status* degli appartenenti alle forze armate può giustificare una parziale restrizione del diritto di associazione del militare [...], nonché una limitazione del fondamentale diritto riconosciuto a tutti i cittadini dall'art. 39 [Cost.], non può, invece, trasformare il militare in un soggetto avulso dalla società cui appartiene, quasi che egli non sia cittadino a tutti gli effetti”⁵⁴.

* Già assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, e cultore della materia presso la stessa Università.

53 Anche a prescindere dall'esito del ricorso presentato alla Corte di Strasburgo (n. 79696/2013) da parte di 397 appartenenti alla Guardia di Finanza contro la Repubblica Italiana, per violazione degli artt. 11 e 14 della Cedu.

54 Fara V., *La partecipazione politica e sindacale dei militari nella giurisprudenza europea. Spunti di riflessione per uno studio dell'ordinamento militare nazionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Vol. 2/2013, p. 589. Sui militari come “cittadini in divisa” da includere in una società democratica, v. Risoluzione dell'Assemblea del Consiglio d'Europa n. 903 del 1988.