

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## Il difficile cammino delle tutele sindacali per i militari

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1700078> since 2019-04-24T11:55:29Z

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

GIOVANNA PACCHIANA PARRAVICINI  
Ricercatore dell'Università di Torino

## IL DIFFICILE CAMMINO DELLE TUTELE SINDACALI PER I MILITARI

**SOMMARIO:** 1. Il contesto. – 2. La decisione della Corte. – 3. Tra il detto ed il non detto: cosa cambia dopo la decisione della Corte. – 4. Segue. Il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali. – 5. Segue. Il divieto di scioperare. – 6. Tra il detto ed il non detto: gli altri limiti al diritto di associazione individuati dalla Corte. – 7. Conclusioni.

### 1. Il contesto.

Con una sentenza che a quasi vent'anni di distanza ribalta la precedente dichiarazione di infondatezza della questione<sup>(1)</sup>, la Consulta riconosce ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, d.lgt. n. 66 del 2010 (codice dell'ordinamento militare) "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»".

Si tratta di una decisione che, per quanto pienamente sintonica con il comune sentire, non appariva per nulla scontata, come dimostra il precedente negativo che aveva riguardato la previsione di identico tenore<sup>(2)</sup> contenuta nell'art. 8, comma 1, l. 11 luglio 1978, n. 382 (norme di principio sulla disciplina militare), che il Consiglio di Stato aveva posto all'attenzione della Corte Costituzionale sotto il profilo della violazione degli artt. 3, 39 e 52 Cost.

Come già altri *revirement* della Corte hanno mostrato<sup>(3)</sup>, vent'anni non sono trascorsi invano ed offrono ai giudici costituzionali un terreno profondamento modificato sul quale radicare la decisione.

(1) Come vedremo, Corte Cost. 17 dicembre 1999, n. 449, in *Lav. Pubb. Amm.*, 2000, 2, pag. 349, con nota di M. DI ROLLO, aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, l. 11 luglio 1978, n. 382 (norme di principio sulla disciplina militare) che prevedeva "i militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali".

(2) Recitava, infatti, l'art. 8, comma 1, ora abrogato dal d.lgt. n. 66 del 2010, "I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali".

(3) Mi riferisco, come ovvio, al mutato orientamento della Consulta in tema di requisiti per la costituzione di RSA ex art. 19 l. n. 300 del 1970, tra il 1996, quando con la sentenza del 12 luglio n. 244 aveva affermato che "Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sinda-

Ora, infatti, gli strumenti di cui può avvalersi il giudice amministrativo nel sollevare l'eccezione di incostituzionalità sono sensibilmente cambiati e consentono alla Corte di giungere ad una pronuncia di segno opposto rispetto al precedente del 1999.

Non si può, innanzitutto, non rimarcare come sul fronte interno, la decisione del 2018 si muove in un contesto in cui lo *status* di pubblici dipendenti è ormai sostanzialmente affrancato dalla visione marcatamente asservita alla causa pubblica che lo caratterizzava prima della riforma del 1993<sup>(4)</sup>. Vero è che alcune categorie di lavoratori, e tra questi il personale militare, sono ancora soggetti ai rispettivi ordinamenti, ma è altrettanto vero che la contrattualizzazione della maggior parte dei rapporti alle dipendenze della pubblica amministrazione, e l'estensione a quei lavoratori dei diritti sindacali previsti per i dipendenti privati, hanno un effetto indiretto anche sulla disciplina del rapporto di coloro che mantengono lo *status* particolare.

Ogni deviazione dalle regole generali ormai comunemente applicate, e vieppiù la negazione di diritti costituzionali che costituiscono il *minimum* di tutela accordata alla quasi totalità dei lavoratori, emerge, infatti, con molta più evidenza ed impone giustificazioni che resistano alla prova di compatibilità e ragionevolezza rispetto ad un assetto fortemente improntato alla massima estensione delle tutele sindacali.

Non solo, ma anche il parametro di verifica della legittimità dell'art. 1475 è cambiato: oggi il dubbio di legittimità costituzionale del divieto di aderire ad associazioni sindacali viene prospettato facendo leva non direttamente sul diritto interno ma sulle chiare indicazioni che arrivano dalle fonti internazionali.

È, infatti, significativo notare che la questione di costituzionalità viene prospettata esclusivamente con riferimento all'art. 117 comma 1 Cost., in relazione agli artt. 11 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle

cati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto", ed il 2013, quando la Corte, premesso che "Nell'attuale mutato scenario delle relazioni sindacali e delle strategie imprenditoriali l'altro (speculare) profilo di contraddizione (per sbilanciamento in difetto) - teoricamente, per quanto detto, già presente nel sistema della lettera b) del primo comma, dell'art. 19, ma di fatto sin qui oscurato dalla esperienza pratica di una perdurante presenza in azienda dei sindacati confederali - viene invece ora compiutamente ad emersione" con la sentenza del 23 luglio 2013, n. 231 equipara alle associazioni firmatarie anche quelle "che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda".

(4) Per una rapida sintesi dell'evoluzione del rapporto di pubblico impiego tesa a dimostrare come "l'evoluzione sociale prevale su ogni dogmatica" favorendo, nel caso di specie, il crearsi di un terreno fertile per ripensare alcune questioni del diritto sindacale, e nel caso di specie delle Forze Armate, v. M. MARTONE, *Vedette insonni sul confine (a proposito della sindacalizzazione del corso della guardia di Finanza)*, in *Arg. Dir. Lav.* 2008, 2, pag. 447.

libertà fondamentali ratificata dall'Italia con la l. 4 agosto 1955, n. 848, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo con due sentenze del 2014<sup>(5)</sup>.

Il Consiglio di Stato, cioè, apre la via all'affermazione del diritto di associazione sindacale delle Forze Armate non ricorrendo all'art. 39 Cost., norma che nel nostro ordinamento sancisce espressamente la libertà sindacale, di cui è componente il diritto di organizzarsi in sindacato<sup>(6)</sup>, ma richiamando le norme internazionali in tema di libertà di riunione ed associazione (art. 11 della Convenzione) e divieto di discriminazione (art. 14 della Convenzione).

La scelta del giudice amministrativo appare condivisibile alla luce di due considerazioni.

In primo luogo, a differenza dell'art. 39, comma 1, Cost. – che, come noto, si limita a sancire che “l'attività sindacale è libera” senza ulteriori distinguo o precisazioni –, la Convenzione per i diritti dell'Uomo, pur muovendo dall'affermazione che (art. 11 comma 1) “ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi” e che (art. 14) “il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente convenzione deve essere garantito senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”, si misura con la necessità di temperare il diritto alla libertà di associazione con l'esigenza di tutelare altri beni di pari importanza, quale la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei disordini e dei reati.

Il comma 2 dell'art. 11 a tal fine prescrive che l'esercizio dei diritti di libertà di riunione pacifica ed associazione non può costituire oggetto di altre restrizioni se non quelle, stabilite per legge, che costituiscono misure necessarie alla salvaguardia di beni di pari rango.

La costruzione “modulata” del diritto di associazione sindacale, assoluto e generale nell'*an*, ma declinabile nel *quomodo* in presenza di altri valori di uguale importanza, fa sì che l'art. 11 della Convenzione per i diritti dell'Uomo si presti, molto più dell'art. 39 Cost., a fungere da leva per scardinare il divieto rivolto ai militari.

(5) Corte EDU 2 ottobre 2014, *Matelly c. Francia* e Corte EDU 2 ottobre 2014, *Association de AD c. Francia*.

(6) In tema di libertà sindacale, v. F. SCARPELLI, *La libertà sindacale*, in C. ZOLI (a cura di), *Le fonti del diritto sindacale*, in F. CARINCI (diretto da), *Commentario di Diritto del Lavoro*, Torino, 2007, pag. 65.



La norma internazionale, infatti, contempla espressamente l'eventualità che la libertà di associazione sindacale intersechi altri beni e per quell'ipotesi stabilisce che la legge possa restringere l'esercizio del diritto di associazione nella misura strettamente necessaria alla tutela di quegli altri valori.

Dunque, una riserva a favore della legge che però può intervenire sulle sole modalità di esercizio del diritto e non, invece, a monte sulla sua sussistenza e titolarità.

Alla luce del chiaro dettato della norma internazionale e del limite che essa pone ex art. 117 Cost. alla potestà legislativa interna - atteso che, come la Consulta ha ricordato, la ratifica della Convenzione per i diritti dell'Uomo implica che l'Italia abbia assunto tra i propri obblighi quello di "adeguare la propria legislazione alle norme di tale Trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esser interpretazione e applicazione"<sup>(7)</sup> - il divieto assoluto posto dall'art. 1475 d.lgt. 15 marzo 2010, n. 66, mostra tutta la sua criticità per evidenti problemi di compatibilità con la fonte internazionale.

Da qui la riproposta questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato con riferimento all'intero comma 2 dell'art. 1475 e quindi sia al divieto di costituire associazioni sindacali sia a quello di aderire ad altre associazioni.

**2. La decisione della Corte.**

Come anticipato, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, d.lgt. n. 66 del 2010 (codice dell'ordinamento militare) "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 militi fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali»".

Il dispositivo della sentenza è dunque piuttosto denso e l'impatto della decisione cresce ancora se si guarda la parte motiva di essa.

Innanzitutto l'accoglimento della questione non travolge tutto il comma 2 dell'art. 1475, bensì solo la parte che riguarda la possibilità di costituire associazioni professionali a carattere sindacale.

La Corte fa, invece, salvo, ed anzi ribadisce espressamente, il divieto per i militari di aderire ad associazioni sindacali costituite da altri.

Dunque, se da una parte occorre registrare una significativa apertura alla libertà sindacale a favore dei militari, dall'altra la presa di posizione netta della Corte pone un vincolo forte alla libertà di organizzare le forme di rappresentanza, im-

(7) Corte Cost. 3 luglio 2007, n. 348.

pedendo alle associazioni sindacali dei militari ad aderire a forme di organizzazione che includano anche lavoratori diversi dai militari e quindi, su tutti, di partecipare al sindacalismo confederale<sup>(8)</sup>.

Non solo, ma la Consulta, dimostrando grande attenzione alla particolare natura dei soggetti coinvolti, si fa carico di delineare i binari all'interno dei quali la libertà di associazione sindacale può muoversi, individuando i limiti che il divieto già trova sulla base della legislazione vigente e dando al legislatore le sollecitazioni per un intervento in materia che, fermo restando il diritto di associazione sindacale, contemperi l'esercizio di quel diritto con altri diritti costituzionali di pari rango che da esso vengono intersecati.

Così facendo la Corte ottiene che la decisione, per quanto molto innovativa, possa essere immediatamente introitata e metabolizzata dall'ordinamento, senza dover attendere i tempi di un intervento del legislatore, e al contempo evitando il rischio che tale immediata efficacia, pregiudicando gli altri beni coinvolti, possa aver ricadute sulla tenuta dell'intero sistema.

### 3. Tra il detto ed il non detto: cosa cambia dopo la decisione della Corte.

La decisione della Corte dà una decisa spallata alle argomentazioni, peraltro ampiamente criticate in dottrina<sup>(9)</sup> e di natura spiccatamente ideologica, che impedivano il riconoscimento della libertà di associazione sindacale ai militari ed intraprende la strada indicata da uno dei giuristi che parteciparono al dibattito in argomento il quale, nella piena consapevolezza dei pericoli insiti nell'estensione ai militari della libertà di associazione sindacale, correttamente osservava che "per far maturare orientamenti più democratici, non v'è altra strada che la pratica della democrazia"<sup>(10)</sup>.

In passato, infatti, uno degli argomenti usato a favore del divieto "secco" di associazione sindacale era il rischio che, una volta aperto il processo di sindacalizzazione dei militari, esso potesse dar vita a "tendenze corporative e velleità reazionarie" in grado di minare la sicurezza del Paese<sup>(11)</sup>.

Questo timore, aggravato dall'idea che il sindacato fosse una sorta di articolazione interna dei partiti politici, aveva consentito di giustificare il divieto di

(8) Per un'approfondita disamina delle prospettive e del significato di un sindacalismo autonomo ovvero confederale per le Forze dell'ordine si veda E. GHERA, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, in *Giur. Cost.* 1976, pag. 656.

(9) Si rinvia ancora a F. FEDELI (a cura di), *Sindacato polizia*, Milano-Roma, 1975, ed ivi agli interventi di G. F. MANCINI, M. BARONE, T. TREU, D. PULITANÒ, tutti critici verso questa posizione.

(10) Così D. PULITANÒ, *op. cit.*, pag. 120.

(11) Cons. di Stato, Ad. Plen., 4 febbraio 1966, che G. F. MANCINI, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, ora in ID., *Costituzione e movimento operaio*, 1976, 257 definisce un *monstrum*. Si veda sul punto anche l'intervento di D. PULITANÒ (magistrato del Tribunale di Milano) nel dibattito ripreso da F. FEDELI (a cura di), *Sindacato polizia*, *op. cit.*, pag. 117.

associazione sindacale facendo leva (anche) sull'art. 98 Cost., che, come noto, consente alla legge di stabilire limitazioni al diritto (tra gli altri) dei militari di carriera in servizio attivo, dei funzionari e degli agenti di polizia, di iscriversi ai partiti politici<sup>(12)</sup>.

L'affermazione della libertà di associazione sindacale costituisce, dunque, il formale ripudio dell'idea che sindacato e partito coincidano, così restituendo all'organizzazione sindacale la sua piena autonomia.

#### 4. Segue. Il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali.

Ma, come si diceva, la Consulta non si limita a squarciare un velo: sul presupposto che "i valori che essa (*la disciplina costituzionale della materia n.d.r.*) sottende sono di rilevanza tale da rendere incompatibile con la disciplina stessa un riconoscimento non specificamente regolamentato del diritto di associazione sindacale", la Corte si preoccupa di verificare se esistono già nell'ordinamento delle indicazioni utili a costruire i binari entro i quali il diritto di costituire associazioni sindacali può muoversi, così da evitare un vuoto normativo "che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale".

Tra tali beni, il Giudice delle leggi indica le esigenze di compattezza ed unità degli organismi che compongono l'ordinamento militare e per tale via la Consulta giustifica il primo, forte, vincolo alla libertà di associazione.

La Corte, infatti, non dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 2 ma, anzi, ne fa salva espressamente la seconda parte, cioè il divieto di aderire ad altre associazioni.

Tale limite, molto criticato sin dalla dottrina più risalente<sup>(13)</sup> e che anche oggi suscita qualche dubbio di costituzionalità<sup>(14)</sup>, viene mantenuto affermando innanzitutto che esso "non appare incompatibile con il testo della disposizione di riferimento (*l'art. 11 convenzione n.d.r.*) non comportando il venir meno di un elemento essenziale della libertà di associazione".

(12) G.F. MANCINI, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, op. cit., pag. 257, che definisce quella giustificazione del divieto di associazione come una "barricata" per la quale "i costruttori impiegavano materiale di scarto". Sul punto critico anche T. TREU, *Intervento*, in F. FEDELI (a cura di), *Sindacato polizia*, op. cit., pag. 113.

(13) G.F. MANCINI, *Intervento*, in F. FEDELI (a cura di), *Sindacato polizia*, op. cit., pag. 97; T. TREU, *Intervento*, ibidem, pag. 113; G.F. MANCINI, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, in *Costituzione e movimento operaio*, op. cit., pag. 261; F. CARINCI, *Una legittima solidarietà*, in *Nuova polizia*, 1981, pag. 8.

(14) P. LAMBERTUCCI, *Verso la rappresentanza dei corpi militari?*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2016, spec. pag. 623, nonché ID., *La Corte Costituzionale e il sindacato delle forze armate e della polizia ad ordinamento militare tra incertezze interpretative e rinvio alla legge*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2018, II, in corso di pubblicazione.

Del concetto di associazione la Corte dà, dunque, un'interpretazione restrittiva sottolineando come la proiezione esterna di quella libertà consistente nell'aderire ad altre forme di associazione, non ne costituisce una tratto fondamentale.

Il ragionamento fatto dalla Consulta, peraltro sul punto molto sbrigativa, convince poco in un ordinamento abituato a leggere la libertà sindacale anche in forma di libertà collettiva di organizzazione.

Vero è che, a differenza dell'art. 39, comma 1, Cost., che sancisce la libertà di organizzazione sindacale, rinviando dunque ad un concetto, l'organizzazione, che è già ampio e che ha consentito di delineare il principio della libertà sindacale collettiva (anche) sotto il profilo della libertà di scegliere le forme in cui essa si esplica<sup>(15)</sup>, l'art. 11 usa il termine "associazione" così escludendo ogni altra forma di sindacato che non preveda una struttura associativa, ma l'ulteriore riduzione della fattispecie sulla base di un'apodittica affermazione per cui il diritto di decidere come strutturare il sindacato non costituisce un elemento significativo di quel diritto, non trova alcun appiglio.

Maggiormente coerente con il sistema interno e con l'impianto internazionale, è il secondo argomento usato dalla Consulta per giustificare il divieto di aderire ad altra associazione. Il giudice delle leggi ritiene, infatti, che la specificità dell'ordinamento militare non solo rende superflua l'adesione a forme associative che non ne condividono i tratti caratterizzanti, ma addirittura può far temere che il collegamento con altre realtà possa minare le esigenze di compattezza ed unicità degli organismi che compongono l'ordinamento militare.

La tesi che l'adesione ad un'organizzazione esterna possa costituire un pericolo per le Forze Armate può o meno esser condivisa sulla base di rilievi non solo giuridici<sup>(16)</sup> che, in questa sede, non paiono utili.

Ciò che, invece, si può sottolineare è che il limite fatto salvo dalla Consulta va letto in coerenza con il resto delle disposizioni interne ed in particolare con quanto previsto dall'art. 1476 in tema di organi di rappresentanza militare.

La norma in oggetto, che, come si vedrà, alla luce della decisione in commento desta qualche dubbio di legittimità costituzionale, al comma 2 prevede l'esistenza di un organo centrale, a carattere nazionale ed interforze di categoria (ufficiali, marescialli/ispettori, sergenti (sovrintendenti, graduati/militari di truppa) ed in sezioni di Forza o Corpo Armato (Esercito italiano, Marina Militare, Aeronautica militare, Carabinieri e Guardia di finanza).

(15) F. SCARPELLI, *La libertà sindacale*, op. cit.

(16) Su cui E. GHERA, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, in *Giur. Cost.* 1976, 656, nonché gli interventi di G.F. MANCINI e di T. TREU in F. FEDELI (a cura di), *Sindacato polizia*, op. cit.



Dunque, alla luce di quanto disposto dall'art. 1476, comma 2, il divieto di adesione ad "altre" associazioni sindacali va interpretato in senso relativo con la conseguenza che le associazioni sindacali dei militari, al pari dei loro organi di rappresentanza di cui all'art. 1476, potranno aderire ad associazioni sindacali di altre forze armate o militari.

#### 5. Segue. Il divieto di scioperare.

5. La *ratio* che giustifica il limite alla possibilità di aderire ad altre associazioni, e cioè la particolarità dell'ordinamento militare e la necessità di tutelare altri beni di pari rango, porta la Corte a riaffermare la legittimità del divieto di sciopero contenuto nel comma 4 dell'art. 1475.

Tale divieto, per ovvie ragioni legate alla necessità di rilevanza della questione *ex art. 23* legge 11 marzo 1953, n. 87, non è mai stato oggetto di questioni di costituzionalità; ciononostante la Consulta, nel porsi il problema dei limiti all'azione sindacale delle costituenti associazioni di militari, afferma espressamente che tale attività troverà un limite nel divieto di astensione da giustificarsi alla luce della "necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti"<sup>(17)</sup>.

Il diritto di costituire associazioni sindacali nasce così già gravemente mutilato del suo strumento principale, limite questo che in passato ha fatto dubitare della possibilità di configurare come sindacale un'associazione cui è impedito di svolgere attività di autotutela<sup>(18)</sup>.

Secondo questa dottrina, infatti, il divieto di sciopero, vanificando i presupposti della stessa associazione sindacale, di fatto avrebbe quale conseguenza che il diritto di associazione, affermato in via di principio, sarebbe negato nei fatti.

Ma, come si diceva, il divieto permane ed anzi ne esce rafforzato.

Vero è che la Corte non aveva alcuno spazio di manovra sul punto, dal momento che il comma 4 dell'art. 1475 - che stabilisce il divieto di sciopero - non era oggetto dell'eccezione sollevata dal Consiglio di Stato.

Ma è altrettanto vero che la Corte avrebbe potuto non affrontare la questione del divieto di sciopero, atteso che, come si è detto, il limite già esisteva e dunque non necessitava di alcun avvallo da parte del giudice delle leggi.

(17) La Corte richiama sul punto il suo precedente Corte Cost. 17 marzo 1969, n. 31.

(18) E. GHERA, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, in *Giur. Cost.*, 1976, pag. 664, ove si legge che "poiché l'autotutela collettiva corrisponde allo scopo essenziale dell'organizzazione sindacale alla quale conferisce l'attributo della effettività - eventuali associazioni militari a scopo sindacale sarebbero per definizione nell'impossibilità di esercitare la propria attività tipica, vanificando nella pratica gli effetti della eventuale soluzione positiva che si volesse dare al problema della legittimità di un sindacato degli appartenenti alle orde armate"; *contra* G.F. MANCINI, *Intervento*, in F. FEDELI (a cura di), *Sindacato polizia*, op. cit.

Viene allora da chiedersi se l'espressa posizione assunta dalla Consulta non debba leggersi come un chiaro e voluto monito al legislatore ed alla giurisprudenza. A quest'ultima la Corte sembra voler anticipare che un'eventuale eccezione di incostituzionalità del comma 4 dell'art. 1475 d.lgt. n. 66 del 2010, se mai avesse occasione di esser sollevata, non troverebbe, almeno nell'attuale assetto normativo, ascolto nel giudice delle leggi. Al legislatore la presa di posizione della Consulta indica che un eventuale intervento a tuttotondo sulla materia dovrà adeguatamente bilanciare i diritti concessi alle Forze Armate, atteso che financo la privazione del diritto costituzionale di sciopero è da ritenersi "giustificata dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti".

**6. Tra il detto ed il non detto: gli altri limiti al diritto di associazione individuati dalla Corte.**

Come si diceva, la Consulta non è limitata a squarciare il velo che separava i militari dal diritto di costituire associazioni sindacali ma si è fatta carico di fornire una serie di indicazioni utili a costruire una cornice, seppure minimale, all'interno della quale calare il neo concesso diritto di associazione sindacale.

Tale cornice, spiega la Corte, per quanto facoltativa secondo i parametri internazionali, è invece doverosa alla luce dell'ordinamento interno.

Il primo parametro che la Corte individua consiste nella necessità del preventivo assenso da parte del Ministro della difesa previsto dall'art. 1475, comma 1, per la costituzione di qualunque associazione o circolo fra militari.

Come sottolineato in dottrina<sup>(19)</sup>, il richiamo al disposto di cui al primo comma dell'art. 1475 non appare condivisibile.

Da un punto di vista sistematico non può innanzitutto non rilevarsi che il comma 1 è stato scritto sul presupposto che ai militari fosse interdetta, dal comma 2 della stessa norma, la libertà di associazione sindacale. Se dunque, è certo che il comma 1 non contemplasse tra le ipotesi soggette a preventivo assenso anche quella della costituzione di associazioni sindacali, non può darsi per scontato che, caduto il divieto, possa ritenersi automaticamente applicabile a quelle costituzioni il limite del comma 1.

A ciò si aggiunga che la necessità del preventivo assenso da parte del datore di lavoro, tale è il Ministero della Difesa per i militari, alla costituzione di un'associazione sindacale suona quantomeno distonico rispetto al nostro ordinamento, se non addirittura rischia di porsi in violazione del divieto di sindacati di comodo di cui all'art. 17 l. n. 300 del 1970.

(19) P. LAMBERTUCCI, *La Corte Costituzionale e il sindacato*, op. cit.

Il dubbio appare poi ancora più fondato se si considera che il comma 1 dell'art. 1475 non indica quali sarebbero le condizioni al ricorrere delle quali il Ministero deve dare o negare il preventivo assenso, con la conseguenza il diritto dei militari rischia di essere assoggettato alla totale discrezionalità del datore di lavoro<sup>(20)</sup>.

Peraltro il richiamo al comma 1 dell'art. 1475 non appare nemmeno così necessario alla luce degli altri vincoli che la stessa Corte pone al diritto di costituire associazioni sindacali.

La Consulta, infatti, correttamente ricorda che in ogni caso le costituenti associazioni sindacali dovranno avere uno Statuto democratico che rifletta lo spirito cui *ex art.* 52 Cost. deve informarsi l'ordinamento delle Forze Armate.

A ciò si aggiunga che, condivisibilmente, la Consulta individua un ulteriore limite all'attività sindacale delle costituenti associazioni di militari, rappresentato dall'art. 1478, comma 7, cioè dalla norma che indica le materie oggi escluse dalla competenze degli organi di rappresentanza militare, e quindi in futuro dai temi di intervento delle associazioni sindacali, essendo esse direttamente connesse con l'operatività delle Forze Armate e dunque non suscettibili di trattativa e/ compromessi in quanto funzionali al perseguimento di obiettivi superiori.

Ma se questa è la cornice delineata dalla Corte, che considera legittime solo le associazioni sindacali che abbiano uno statuto democratico e vieta loro il diritto di sciopero e l'intervento su determinate materie, non si vede davvero quale potrebbero essere gli ulteriori elementi sulla base dei quali il Ministero dovrebbe valutare se accordare o meno l'autorizzazione alla costituzione.

Ciò porta a ritenere che, contrariamente a quanto affermato dalla Corte, non sia applicabile alle associazioni sindacali la condizione della preventiva autorizzazione del Ministero.

## 7. Conclusioni.

In conclusione, va dato atto alla Consulta di aver aperto una breccia importante e tutt'altro che scontata nella costruzione di un diritto sindacale per gli appartenenti all'ordinamento militare.

Non solo, ma la strada aperta ha l'indubbio pregio di poter operare immediatamente e dunque senza attendere l'intervento, chiaramente auspicato ma non indispensabile alla luce dei binari comunque già individuati dalla Corte, del legislatore che, come ben noto, sulla materia sindacale incontra sempre molti ostacoli.

Si tratta, però, di un inizio e non certo dell'epilogo della questione dei diritti sindacali degli appartenenti alle Forze Armate.

(20) Anche in questo caso già sottolineata da P. LAMBERTUCCI, *La Corte Costituzionale ed il sindacato*, op. cit.

Innanzitutto perché al legislatore spetta il compito di precisare le ulteriori restrizioni che dovesse ritenere indispensabili per garantire l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine, la prevenzione di disordini e reati, la protezione della salute, dei diritti, delle libertà e della morale.

Ma soprattutto perché la neo nata libertà di associazione sindacale mette in discussione alcune delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 66 del 2010.

In particolare, come già anticipato, i principi dettati dalla sentenza fanno dubitare della legittimità della previsione di cui agli artt. 1476 e 1477 in tema di costituzione obbligatoria di organismi di rappresentanza di militari e di procedure di selezione dei medesimi.

La norma, infatti, da una parte appare oggi gravemente lesiva della libertà di associazione sindacale, che, in quanto tale, non ammette un organo di rappresentanza istituzionale, e dall'altra non appare invero più necessaria atteso che il nostro ordinamento ammette che siano i militari stessi a provvedere a costituire proprie forme di associazione che potranno assolvere i compiti che oggi l'ordinamento, all'art. 1478, assegna agli organi di rappresentanza istituzionale.

Il cammino, dunque, è appena cominciato.