

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI UNICUSANO – ROMA**  
**UNIVERSITÀ TELEMATICA DELLE SCIENZE UMANE**  
**NICCOLO' CUSANO**

ISTITUITA CON D.M 10/05/06 – G.U. n. 140 - SUPPL. ORD n. 151 DEL 19.06.2006



---

**FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**TESI DI LAUREA**

**LA LIBERTÀ DI ASSOCIAZIONE SINDACALE DEI MILITARI IN  
ITALIA ALLA LUCE DELL'ORDINAMENTO EUROPEO**

**LAUREANDO**

**Antonio Ventriglia**

**Matr.: UGI4002363**

**RELATORE**

**Chiar.ma Prof.ssa**

**Claudia Regina Carchidi**

---

**ANNO ACCADEMICO 2013-2014**

## INDICE

<b>PREFAZIONE</b>	4
<b>CAPITOLO 1 – LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO</b>	
1.1 Origine e significato	6
1.2 Integrazioni, sviluppi e protocolli aggiuntivi	8
1.3 L’articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e la tutela della libertà d’associazione	15
1.4 Problemi di ricezione nell’ordinamento nazionale	18
<b>CAPITOLO 2 – LA RAPPRESENTANZA MILITARE NELL’ORDINAMENTO ITALIANO</b>	
2.1 La legge n. 382/1978	20
2.2 La sentenza di rigetto del 29 luglio 1994, n. 1217 del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio	37
2.3 Intorno alla sindacalizzazione delle Forze di Polizia, delle Forze Armate e della Guardia di Finanza: l’analisi di M. Martone	54
2.4 La sindacalizzazione delle forze militari. Un iter legislativo travagliato e incompiuto	66

**CAPITOLO 3 – LA GIURISPRUDENZA DELLA  
CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI  
DELL’UOMO E LE LIBERTÀ SINDACALI DEI  
MILITARI**

3.1	L’articolo 1475, comma 2, del Decreto Legislativo n. 66/2010: una violazione dell’articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo?	71
3.2	Il riconoscimento delle libertà sindacali militari da parte della Corte della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo: analisi di sentenze	78
3.3	2 ottobre 2014. Una data storica	88
	<b>CONCLUSIONI</b>	101
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	104

## PREFAZIONE

*Il presente elaborato è dedicato a un tema tanto controverso quanto scottante: la rappresentanza sindacale dei militari e delle Forze dell'Ordine in Italia.*

*La tesi si articola in tre capitoli. Il primo capitolo è dedicato a illustrare le origini e lo sviluppo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), con l'attenzione rivolta in particolare all'articolo 11 (quello che tutela la libertà di riunione e di associazione) e alla sua ricezione all'interno dell'ordinamento nazionale.*

*Il capitolo secondo è dedicato al tema della rappresentanza militare nell'ordinamento italiano, prendendo le mosse dalle premesse costituzionali e poi soffermandosi soprattutto sulla fondamentale legge n. 382/1978 e sviluppi tanto di ordine legislativo quanto di ordine giurisprudenziale. Il capitolo in questione mostra come, nell'ordinamento nazionale, tanto la legislazione quanto la giurisprudenza di qualsiasi ordine e grado abbia sempre concluso, unilateralmente, per la negazione di qualsiasi diritto di sindacalizzazione alle Forze dell'Ordine e ai militari (con la parziale eccezione delle Forze di Polizia, come si vedrà più oltre). Nonostante la strenua opposizione, fattasi particolarmente acuta negli ultimi anni, dei diretti interessati, potere politico e potere giudiziario sono stati senz'altro in armonia nel respingere come infondate, in contrasto con il sacro dovere della Patria e, in definitiva, contrarie alle premesse costituzionali, le pretese di sindacalizzazione avanzate da Forze dell'Ordine e militari in quanto cittadini oltreché lavoratori del pubblico impiego.*

*I contenuti della suddetta legge n. 382/1978 sono stati ribaditi a più riprese sino al Decreto Legislativo n. 66/2010. Tuttavia, come mostra il capitolo terzo, una volta posto il problema al di sopra e al fuori delle sedi puramente nazionali, cioè a dire mediante ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, una serie di speranze che sin qui erano state sistematicamente disattese si sono aperte per i militari italiani. Il 2 ottobre 2014 rappresenta senz’altro una data storica, dal momento che la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo in due importanti sentenze ha condannato la pretesa delle autorità militari francesi a negare il diritto di dar vita ad associazioni sindacali ai propri sottoposti. Si tratta di sentenze importanti, che assai verosimilmente incideranno a favore dell’aspirazione sindacale di militari anche nel nostro Paese. In tal modo, è auspicabile che si superi una situazione radicalmente anacronistica, che vede l’Italia – peraltro Paese leader, in altro campo, nel riconoscimento dei diritti sindacali – rimanere largamente indietro rispetto alla maggior parte dei Paesi europei che, in alcuni casi già dalla fine dell’Ottocento avevano ampiamente riconosciuto il diritto dei militari, in quanto cittadini-lavoratori, a dar vita a proprie organizzazioni sindacali!*

## CAPITOLO 1

### LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

#### 1.1 – Origine e significato

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (corrispondente all'acronimo CEDU) fu siglata a Roma, sotto l'alto patrocinio del Consiglio d'Europa, il 4 novembre 1950<sup>1</sup>.

Come si legge nel preambolo della Convenzione stessa (il cui titolo originale era Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali), essa fu firmata dai Governi membri del Consiglio europeo, che erano allora Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, Turchia<sup>2</sup>.

Risulta sempre dal suddetto preambolo che fra le premesse della Convenzione rientrava in primo luogo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda C. NEGRI, *La CEDU nell'ordinamento italiano: rapporti tra fonti e tra giurisdizioni*, Napoli, 2013.

<sup>2</sup> *Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Roma, 4 novembre 1950*, in *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, così come modificata dai Protocolli n. 11 e 14, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 2012.

<sup>3</sup> *Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Roma, 4 novembre 1950*, in *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, così come modificata dai Protocolli n. 11 e 14, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 2012, p. 4.

Sicché scopo dichiarato della Convenzione era appunto quello di garantire in concreto l'applicazione effettiva dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo varata due anni prima dall'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Il testo originario della Convenzione era composto da 59 articoli, nei quali in parte si rispecchiava il contenuto della Dichiarazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e in cui erano rivendicati il diritto alla vita, la proibizione della tortura, della schiavitù e del lavoro forzato, alla libertà e alla sicurezza, il diritto a un processo equo, alla libertà di coscienza, di pensiero, di religione e di espressione in generale, nonché il divieto di discriminazione, dell'abuso di diritto, ecc. Erano questi i contenuti fondamentali del Titolo I della Convenzione: nella quale tuttavia una posizione di spicco occupava (e occupa) l'art. 11, intitolato *Libertà di riunione e di associazione*.

Tale articolo statuisce che “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 a essi per la difesa dei propri interessi.

L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dall'ordinamento e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri

delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato”<sup>4</sup>.

Vale la pena porre a raffronto i due commi di cui consta tale articolo undicesimo della Convenzione. Nel comma primo è detto che *ogni persona* (dunque ogni soggetto umano, senza restrizioni e limiti di sorta) gode del diritto di associarsi e riunirsi pacificamente, eventualmente allo scopo di entrare a far parte di sindacati per la tutela e la rivendicazione dei propri interessi socio-economici e professionali.

Il comma secondo soggiunge, poi, che tali diritti non possono esser soggetti a restrizioni che non siano quelle che – in uno Stato libero-democratico – vigono in generale allo scopo di tutelare la pubblica sicurezza e la sicurezza nazionale, ivi inclusa difesa dell'ordine, prevenzione di reati, ecc.

Fondamentale allora la proposizione conclusiva dell'articolo, ove viene introdotto il concetto della *restrizione legittima* per quel che riguarda l'esercizio dei diritti di associazione e riunione (anche sindacale) da parte dei membri della polizia o delle forze armate.

## **1.2 – Integrazioni, sviluppi e protocolli aggiuntivi**

Questo, in linea generale, per quanto riguarda il Titolo I della Convenzione. Il Titolo II di essa era istitutivo della Corte Europea dei Diritti dell'uomo. Al Titolo I e II venivano poi collegati una serie di Protocolli addizionali, sempre a firma dei

---

<sup>4</sup> *Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, Roma, 4 novembre 1950, in Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, così come modificata dai Protocolli n. 11 e 14, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 2012, p. 13.*

governi membri del Consiglio d'Europa e volti ad assicurare che le libertà e i diritti "*scolpiti*" nel Titolo I della Convenzione firmata a Roma il 4 novembre 1950 venissero effettivamente garantiti.

Di qui, allora, il richiamo, nei vari articoli che compongono il Protocollo addizionale siglato a Parigi il 20 marzo 1952, alla protezione della proprietà, al diritto all'istruzione, a libere elezioni, ecc.

Degno di nota è altresì il Protocollo n. 4, firmato a Strasburgo dai Governi membri del Consiglio d'Europa il 16 novembre 1963 e che, alle libertà e diritti precedentemente enunciati, aggiungeva la libertà di circolazione, di espulsione dei *cittadini*, di espulsioni collettive di stranieri, nonché il divieto di imprigionamento per debiti, ecc.

Occorre rammentare, sempre più vicini a noi in ordine di tempo, anche il Protocollo n. 6 (Strasburgo, 28 aprile 1983) relativo all'abolizione della pena di morte nel Consiglio d'Europa, nonché il Protocollo n. 7 (siglato a Strasburgo l'anno successivo), contenente una serie di importanti integrazioni ai diritti precedentemente enunciati, come del resto anche il Protocollo n. 12 e il Protocollo n. 13, rispettivamente firmati a Roma il 4 novembre 2000 e a Vilnius il 3 maggio 2002.

L'ultimo Protocollo aggiunto, il quattordicesimo, fu varato il 13 maggio 2004 e il suo contenuto principale riguarda l'autorizzazione ad organizzazioni internazionali quali in primo luogo l'Unione Europea di divenire parte integrante della Convenzione medesima.

Ma qual è allora, in ultima istanza, la funzione cui la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo risponde? Essa può essere considerata come un particolare sistema di tipo

sovranaazionale di tutela dei diritti dell'uomo, per cui ai singoli è data la facoltà di invocare un controllo giudiziario circa il rispetto dei loro diritti medesimi<sup>5</sup>.

Entrata in vigore il 3 settembre 1953 (in Italia, però, non prima del 10 ottobre 1955), la Convenzione, nella sua complessa architettura, contempla organi di controllo giudiziario distinti, aventi tutti sede a Strasburgo, e precisamente: a) la Commissione, compito della quale è di procedere a istruire le istanze che vengono avanzate tanto da individui quanto dagli stessi Stati membri; b) la Corte Europea dei Diritti dell'uomo, la quale risulta adita dalla Commissione medesima o da uno o più degli Stati membri, previo rapporto della Commissione medesima (nel caso che si abbia composizione giudiziaria); c) il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Si può dire che esso svolga una sorta di ruolo di *custodia* della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il Comitato si pronuncia altresì intorno alle controversie riguardanti le violazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che non siano state trattate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>6</sup>.

Peraltro, dal 1950 a oggi la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo di strada ne ha fatta. Nel senso che non sono stati semplicemente sommati dei protocolli addizionali al testo originario del 1950, come abbiamo visto, bensì si è proceduto passo anche ad una profonda riforma della funzione di

---

<sup>5</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda A. RANDAZZO, *La CEDU nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 2012.

<sup>6</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda la sintesi legislativa contenuta sul portale ufficiale dell'Unione Europea [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

controllo che la Convenzione originariamente prevedeva e tuttora prevede.

Soprattutto per via del numero via via più alto di cause che venivano proposte alla Corte, si è proceduto infine – e precisamente il 1 novembre 1998 – alla sostituzione dei tre Organi di controllo precedentemente enumerati (Commissione, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e Comitato dei Ministri) con la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, unitaria nel suo principio e nella sua funzionalità<sup>7</sup>.

Tale semplificazione e riassorbimento delle preesistenti strutture della Convenzione ha permesso certamente di snellire e ridurre il tempo necessario a svolgere i procedimenti in corso e, nel contempo, ha finito per dare maggiore risalto al carattere giurisprudenziale (più che propriamente legislativo) dell’intero sistema inaugurato dalla Convenzione<sup>8</sup>.

Precisamente, prima della riforma del 1998, la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo contemplava principalmente una divisione di compiti e competenze fra la Commissione e la Corte.

La prima, la Commissione, risultava composta da un numero di giudici pari a quello delle Alte Parti Contraenti (eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa). Essa procedeva così a prendere in esame le istanze in cui venivano denunciate violazioni da parte dei Paesi che avevano firmato la Convenzione.

---

<sup>7</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>8</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda C. NEGRI, *La CEDU nell’ordinamento italiano: rapporti tra fonti e tra giurisdizioni*, cit., p. 22 ss.

Dunque, come è stato opportunamente detto, essa rappresentava un primo filtro nei confronti della Corte stessa<sup>9</sup>.

In prima istanza, dunque, la Commissione analizzava i casi che le venivano proposti ed esperiva un tentativo di conciliazione tra le parti. Nel caso in cui quest'ultimo non avesse avuto esito positivo, era la Corte a subentrare e a pronunciarsi sulle questioni avanzate. Risulta allora paradigmatico, a riguardo, il seguente giudizio di uno studioso come De Salvia, secondo cui, tracciando efficacemente il profilo funzionale di quella che fu la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo dal 1950 al 1983, osservava che “nel quadro tracciato dal sistema del 1950, la competenza contenziosa della Corte è fondamentalmente una competenza di attribuzione: risulta da una decisione esplicita con la quale la Corte si trova investita di un caso. Tale competenza è delimitata dal quadro tracciato dalla decisione di ricevibilità della Commissione. In linea di principio, la Corte può essere investita solo di doglianze dichiarate ricevibili dalla Commissione.

Tuttavia, una volta adita del caso, essa ha piena giurisdizione e può dare una nuova qualificazione giuridica ai fatti ai quali si riferiscono le doglianze dichiarate ricevibili”<sup>10</sup>.

Sirotti Gaudenzi osserva che particolarmente significativo, nel vecchio regolamento, era l'articolo 57.

Esso stabiliva che quando la Commissione decideva che un caso andava portato dinanzi alla Corte, era tenuta a redigere una domanda ove erano indicate le parti della procedura, la

---

<sup>9</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda A. SIROTTI GAUDENZI, *I ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 120.

<sup>10</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda M. DE SALVIA, *Compendio della CEDU*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, p. 9 ss.

data in cui la Commissione aveva adottato il suo rapporto, la data in cui tale rapporto era stato trasmesso al Comitato dei Ministri, ecc. Ragion per cui – scrive sempre lo studioso citato – il procedimento “si svolgeva in *unico grado*, anche se articolato in *due fasi distinte*, che si celebravano dinanzi a due Organi diversi: davanti alla Commissione, dove si svolgeva il duplice esame preliminare relativo alla ricevibilità dell’istanza e del merito delle istanze dichiarate ricevibili e – successivamente – davanti alla Corte, alla quale l’*affaire* giungeva solo se deferito per iniziativa della Commissione o di uno Stato interessato; davanti a tale Organo, il procedimento, pur basandosi sul rapporto espresso dalla Commissione, si concludeva in un esame del tutto autonomo e indipendente sulle questioni di rito e di merito analizzate”<sup>11</sup>.

Come detto, a partire dalla fine degli anni Ottanta questo meccanismo cominciò a rivelare gravi sintomi di rallentamento e disfunzioni.

Fu soprattutto a causa del gran carico di ricorsi presentati, che Commissione e Corte non furono più in grado di procedere nel loro lavoro con la dovuta celerità<sup>12</sup>.

Diventava dunque indispensabile procedere ad una semplificazione, a uno snellimento dell’intero meccanismo; e così fu deciso di provvedere a una generale rimodulazione di esso, con la conseguenza che la nuova Corte venne a sostituire i due precedenti organi giurisdizionali. La riforma incise anche sulla funzione sin lì esercitata dal Comitato dei Ministri: a

---

<sup>11</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda A. SIROTTI GAUDENZI, *I ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 120.

<sup>12</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda G. ROMANO-M.G. PELLEGRINI, *I ricorsi alla Commissione e alla Corte Europea dei diritti dell’uomo*, Milano, Giuffrè, 1997.

partire da quel momento, il Comitato non sarebbe stato se non uno strumento di controllo dell'esecuzione delle sentenze che la Corte emetteva<sup>13</sup>.

Dunque, lo snellimento dei procedimenti, la maggiore celerità degli stessi, è stata una delle ragioni che hanno spiegato il successo di questa riforma generale.

Peraltro, come si è osservato anche in dottrina, più di una volta sono stati affrontati anche temi ulteriori, ad esempio, attinenti all'idea di un'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Tuttavia, un importante parere risalente al 28 marzo 1996 ha stabilito che la Comunità non poteva aderire alla Convenzione, dal momento che il Trattato della Comunità Europea non prevedeva competenza alcuna delle istituzioni comunitarie al fine di emanare norme o concludere accordi internazionali riguardanti una materia come i diritti dell'uomo<sup>14</sup>.

Tuttavia, il Trattato di Amsterdam ha sottolineato in più punti il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; laddove viceversa in altri articoli veniva formalizzata sul piano legislativo la giurisprudenza prodotta in materia dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Con speciale riferimento ai rapporti che intercorrono tra Corte Europea e Corte dei Diritti dell'Uomo, occorre osservare che la prassi della Corte di Giustizia Europea, volta ad accogliere i principi della

---

<sup>13</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda A. SIROTTI GAUDENZI, *I ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 121.

<sup>14</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda A. RANDAZZO, *La CEDU nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 23 ss. Il numero del parere della Corte è 2/94.

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo come fondamenti dell'ordinamento comunitario, ha fatto sì che venisse garantita la coerenza della giurisprudenza e della Corte Europea e della Corte dei Diritti dell'Uomo e, nel contempo, fosse assicurata l'indipendenza dei due organi.

L'ultimo cenno va fatto, infine, al Trattato di Lisbona che, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, fa sì che base giuridica perché l'Unione possa aderire alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è il Trattato dell'Unione Europea. Ciò renderà possibile l'interpretazione della legislazione dell'Unione Europea alla luce della Convenzione; e renderà altresì possibile il miglioramento della protezione giuridica dei cittadini dell'Unione Europea, estendendo la protezione che essi ottengono dagli Stati membri agli atti dell'Unione medesima<sup>15</sup>.

### **1.3 – L'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà d'associazione**

Così, dopo avere in generale esposto i fondamenti del sistema di tutela dei diritti che nasce nel 1950 con la Convenzione e poi, attraverso i suoi Protocolli addizionali e riforme giunge sino allo stadio attuale, possiamo e dobbiamo concentrare la nostra attenzione sull'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che, come si è detto, sancisce la libertà di riunione e di associazione. In primo luogo, occorre mettere in luce i profili dottrinali che questo articolo della Convenzione Europea dei Diritti

---

<sup>15</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda la sintesi della legislazione dell'Unione Europea in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

dell'Uomo sottende. Come osserva giustamente la Beduschi, la libertà di riunione pacifica e di associazione, il cui esercizio è appunto riconosciuto dall'articolo 11 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, è suscettibile di essere sottoposto a restrizioni e limitazioni da parte delle autorità dello Stato.

Tuttavia, come recita il testo dell'articolo in parola, tali limitazioni non possono non essere “conformi alla legge”, ovvero “deve trattarsi di limitazioni necessarie in una società democratica”<sup>16</sup>.

Ciò significa, allora, che la restrizione prevista in conformità alla legge e secondo democrazia dall'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo deve essere funzionale alla tutela di uno o più interessi contrastanti che nel comma secondo della norma in parola vengono indicati, e precisamente: sicurezza nazionale e sicurezza pubblica; difesa dell'ordine e prevenzione dei delitti; protezione della salute, nonché della morale e, in generale, protezione dei diritti e delle libertà altrui.

A questo riguardo, uno dei motivi essenziali che potrebbe far soggiacere la libertà di riunione e di associazione a misure restrittive sta nel fatto che, come testualmente la norma recita, la libertà di riunione ha per presupposto imprescindibile che deve trattarsi di un diritto esercitato in forme *pacifiche*<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Per maggiori chiarimenti in dottrina si veda L. BEDUSCHI, *Rassegna delle pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo del triennio 2008/2010 in tema di artt. da 8 a 11 CEDU*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, novembre 2011, in particolare p. 43 ss.

<sup>17</sup> L. BEDUSCHI, *Rassegna delle pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo del triennio 2008/2010 in tema di artt. da 8 a 11 CEDU*, cit., p. 42.

Come risulta dalla giurisprudenza prodotta dalla Corte di Strasburgo, l'indole pacifica della riunione deve trasparire con tutta chiarezza dalle intenzioni di partecipanti e organizzatori. Il che significa che un eventuale intervento o interferenza da parte di estremisti violenti, che si verifichi in secondo tempo, non ha a questo riguardo alcuna rilevanza<sup>18</sup>.

Neppure possono ritenersi escluse dal campo di applicazione della norma le riunioni non autorizzate.

Quantunque occorra aggiungere a riguardo che il comma secondo dell'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo dà facoltà alle autorità statali di negare l'autorizzazione a una pubblica manifestazione o, altrimenti, riunione pacifica, nel caso che appunto ciò si presume possa comportare la violazione di uno o più dei controinteressi menzionati di sopra.

Sempre la giurisprudenza europea, prosegue la Beduschi, evidenzia l'assunto per cui uno Stato ha diritto di sottomettere a limitazioni la libertà di riunione solo qualora effettivamente sussista un ragionevole margine di probabilità che i dimostranti facciano uso di violenza; in ogni modo, tale limitazione non deve in alcun senso essere riconducibile a preclusioni pregiudiziali nei confronti delle idee propagandate da parte dei partecipanti alla manifestazione stessa<sup>19</sup>.

Avremo tuttavia modo di sviluppare ulteriormente i riflessi del problema della tutela della libertà di associazione

---

<sup>18</sup> L. BEDUSCHI, *Rassegna delle pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo del triennio 2008/2010 in tema di artt. da 8 a 11 CEDU*, cit., p. 43.

<sup>19</sup> L. BEDUSCHI, *Rassegna delle pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo del triennio 2008/2010 in tema di artt. da 8 a 11 CEDU*, cit., p. 44.

con riferimento all'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nelle pagine che seguiranno.

#### 1.4 – Problemi di ricezione nell'ordinamento nazionale

Un punto importante, su cui sovente gli autori si sono soffermati, concerne la compatibilità o meno dell'ordinamento nazionale rispetto ai principi del diritto internazionale e comunitario. Non sono mancate a questo riguardo anche posizioni assolutamente critiche: vale la pena ricordare a questo riguardo la presa di posizione di un autore come Trevisiol, il quale, per parte sua, non ha esitato ad asserire che “il sistema italiano si rivela incompatibile con le garanzie e le libertà stabilite dagli accordi internazionali e dalle raccomandazioni con cui le istituzioni europee hanno invitato gli Stati aderenti a riconoscere ai militari forme di tutela professionale, associativa, indipendente e autonoma rispetto all'amministrazione statale”<sup>20</sup>. Certamente, osserva Trevisiol, per quanto riguarda il pubblico impiego e in particolare le forze di polizia e le forze armate, i principi del diritto internazionale assicurano all'ordinamento nazionale determinati spazi di discrezionalità, chiarendo che gli interventi dell'ordinamento nazionale debbono essere di tipo rigorosamente *limitativo*. Ma – osserva polemicamente Trevisiol – va da sé che tali “limitazioni” non possono mai tradursi in una vera e propria *negazione* oltranzista delle

---

<sup>20</sup> Cfr. Risoluzione 903/1988 e 1572/2002 del Consiglio d'Europa, nonché la Risoluzione del 12 aprile 1984 del Parlamento Europeo. Cfr. E. TREVISIOL, *I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale e internazionale*, Treviso, Sideweb, 2006, p. 23.

libertà e delle garanzie in parola. In particolare, è soprattutto con riferimento alla legislazione varata a partire in Italia dagli anni Settanta che Trevisiol enuncia queste sue prese di posizione risolutamente polemiche. Per comprenderne adeguatamente la portata, ed eventualmente per svolgerne una critica, occorre pertanto procedere senz'altro, a partire dal successivo capitolo, ad illustrare sistematicamente la rappresentanza militare nell'ordinamento italiano e i suoi problemi.

## CAPITOLO 2

### LA RAPPRESENTANZA MILITARE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

#### 2.1 – La legge n. 382/1978

Occorre osservare che prima della legge enunciata nel titolo del presente paragrafo non mancarono una serie di tentativi, anche importanti, di dotare le forze armate nazionali di un sistema rappresentativo adeguato. Sarebbe tuttavia di gran lunga errato considerare questo tratto di storia delle forze armate a sé, senza riferimento a un più ampio contesto storico e sociale. A partire dal secondo dopoguerra, l'Italia, così come tutte le altre grandi nazioni occidentali, specialmente in Europa, conoscono un intenso processo di sindacalizzazione dei ceti medi, il che se da un lato ha significato l'affermazione del corporativismo, ha altresì garantito un'istanza fondamentale e ineludibile di partecipazione alle stesse categorie professionali<sup>1</sup>.

Naturalmente, questo processo di tutela degli interessi collettivi dei corpi professionali non poteva non interessare anche le forze armate nel loro complesso. E in Italia, così come peraltro accadde anche in altri Paesi, il primo tentativo che fu svolto al fine di tutelare gli interessi del personale di carriera nelle forze armate fu messo a punto a cura di associazioni professionali di categoria (anche se queste erano costituite in

---

<sup>1</sup> Si veda, sullo sviluppo del sindacato in Italia l'importante opera generale di A. PEPE, *Il sindacato nell'Italia del Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996.

maniera esclusiva da personale posto in congedo)<sup>2</sup>. Si tratta di un tentativo che già a partire dal secondo dopoguerra ebbe una certa importanza. Tuttavia, fu solo a partire dagli anni Sessanta – in concomitanza, cioè, col boom economico che conosceva l'intero Paese e con la piena affermazione in esso del ceto medio – che per la prima volta vide la luce una vera e propria associazione di natura sindacale avente a oggetto le forze armate, che allora erano tre. Si trattava dell'associazione, tenuta a battesimo nel settembre 1969, detta ANAM (che finalmente si apriva anche al personale in servizio, oltre che, com'era stato precedentemente, al personale in congedo). Si trattò di un'associazione battagliera, che seppe dotarsi anche di periodici importanti.

E – come osserva sempre Carlo Jean – la stampa militare sul finire degli anni Sessanta e poi per tutti gli anni Settanta ebbe un ruolo preponderante nel far presente come non vi potesse essere una professione militare, in Italia e altrove, senza un adeguato assetto degli aspetti rappresentativi degli interessi professionali dei militari stessi: il che comportava anche un'estensione del dibattito al problema della democratizzazione delle forze armate<sup>3</sup>.

Ma – come opportunamente osservano Caforio e Nuciari – la rivendicazione di un adeguato spazio di rappresentanza fu portato avanti unilateralmente e isolatamente dalle rappresentanze delle forze armate. Un raffronto infatti con l'orientamento dominante nella pubblica opinione (quale si

---

<sup>2</sup> Si veda a questo riguardo l'articolo del Generale C. JEAN, *Tentazioni restauratrici e tentazioni sindacali nella professione militare*, in "Il Mulino", n. 277, 1981, pp. 746-760.

<sup>3</sup> C. JEAN, *Tentazioni restauratrici e tentazioni sindacali nella professione militare*, cit., p. 750 ss.

rispecchiava soprattutto nella stampa quotidiana degli anni Sessanta e Settanta) dimostrava invece, e inequivocabilmente, la diffidenza o, nella migliore delle ipotesi, la cautela contro qualsiasi forma di tutela corporativo-professionale (rappresentativo) nelle forze armate<sup>4</sup>. Così, se, come ha osservato Jean, la tematica della rappresentanza militare investiva la democratizzazione delle forze armate, viceversa l'opinione pubblica appariva appunto timorosa di questa rappresentanza, quasi che forme di autoritarismo e, dunque, tentativi eversivi della vita democratica potessero farsi innanzi proprio sotto le mentite spoglie di innocue associazioni di rappresentanza degli interessi di categoria. Emblematico, a questo riguardo, un passo di un articolo del Corriere della Sera risalente al settembre 1966 e riferito dai due autori sopramenzionati:

“Quanto al sindacato militare, i tedeschi dovranno sbarazzarsene di urgenza, nell'interesse loro e del mondo. Non solo il sindacalismo militare non è una garanzia contro il militarismo, ma è l'introduzione al militarismo attraverso l'anarchia militare. Introdotti i sindacati nelle caserme, sorge subito la collusione tra sindacati e generali demagoghi, specie informi e perniciosi. Poteri incontrollabili hanno la strada aperta al controllo delle forze armate attraverso il sindacalismo militare”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> G. CAFORIO-M. NUCIARI, *La rappresentanza militare in Italia*, Roma, CENISS, 1990, in particolare p. 65 ss.

<sup>5</sup> G. CAFORIO-M. NUCIARI, *La rappresentanza militare in Italia*, cit., p. 66.

Dunque, già nel seno della società civile cominciavano ad affiorare due tendenze contrapposte, le une, rivendicate soprattutto dai militari a legittima difesa dei propri interessi, che puntavano alla costituzione di un sistema rappresentativo (che se esisteva per tutti gli ordini professionali in Italia, non si vedeva per qualche ragione non doveva esserci anche per i militari). E l'altra, invece, espressione piuttosto di una sorta di diffidenza, quasi che in un Paese come il nostro – che aveva conosciuto vent'anni di regime fascista – il costituirsi o il consolidarsi di una corporazione sindacale di natura militare potesse rappresentare il preambolo di un'involuzione autoritaria della nostra ancora recente e giovane democrazia (fomentando il rischio di colpi di Stato e simili).

Tuttavia, l'importanza e l'indispensabilità di un sistema rappresentativo per le forze armate cominciò subito ad essere avanzata. Così, una prima proposta di legge sull'esercizio dei diritti civili e politici dei cittadini facenti parte delle forze armate fu presentata alla Camera il 24 maggio 1972 da un gruppo di deputati del PC<sup>6</sup>. Ma già alcuni anni prima, precisamente nel 1970, l'allora Presidente del Consiglio Giulio Andreotti aveva esplicitamente posto il dito sulla piaga. L'illustre politico democristiano parlava apertamente di un vero e proprio "disagio" che interessava il personale militare il quale, essendo privo di un sindacato propriamente riconosciuto, non appariva in grado di difendere adeguatamente le proprie rivendicazioni. Dunque, dal punto di vista professionale, una categoria tanto importante per la difesa dell'ordine e dell'interesse nazionale come l'esercito (e, in

---

<sup>6</sup> G. CAFORIO-M. NUCIARI, *La rappresentanza militare in Italia*, cit., p. 71.

generale, forze armate e forze dell'ordine) appariva posta in una posizione di subalternità. Spettava dunque al Parlamento – osservava Andreotti – farsene carico e colmare l'inammissibile lacuna<sup>7</sup>.

Da quel momento fu innescato, per così dire, un processo di sensibilizzazione legislativa la cui ultima risultanza sarebbe stata, appunto, la legge n. 382/1978. Nel maggio 1973 in particolare la Democrazia Cristiana presentò un disegno di legge (composto, per allora, di soli quattro scarni articoli) il quale autorizzava il personale militare ad iscriversi ad associazioni sindacali. Quella proposta fu raccolta da alcuni esponenti del MSI (eredi del Partito Nazionale Fascista, i quali sempre ebbero a cuore la problematica dell'esercito nel contesto politico e sociale nazionale). Un'ulteriore, più articolata proposta di legge, che riprendeva e sviluppava i quattro articoli della precedente, veniva così posta all'attenzione del Parlamento.

Ma, evidentemente, la discussione circa la rappresentanza militare nell'ordinamento italiano non era un tema, che, per quanto importante, potesse stare a sé. Esso, infatti, veniva a inquadrarsi organicamente all'interno di un dibattito più vasto concernente la riforma del regolamento di disciplina, la riforma del codice penale militare e l'eventualità dell'istituzione di una forma di commissario parlamentare per le forze armate.

Evidentemente, pur non venendo meno i timori e le diffidenze di una parte almeno della società civile circa il possibile rischio di un'involuzione autoritaria dovuta al peso

---

<sup>7</sup> G. CAFORIO-M. NUCIARI, *La rappresentanza militare in Italia*, cit., p. 67.

preminente dell'esercito in Italia, la necessità di un sistema rappresentativo appariva sempre più ineludibile. In particolare, come osservano Nuciari e Caforio, manifestando un punto di vista senz'altro convergente con quello di Jean esposto precedentemente, era al fine la decisa consapevolezza di una necessaria democratizzazione delle forze armate a farsi largo e a prevalere nel dibattito politico italiano. Di tutto ciò, osservano Nuciari e Caforio, fu "espressione il primo disegno di legge presentato dal Governo sul tema (Ministero della Difesa l'on. Lattanzio), il n. 407/1976 e che, unitamente ad altre due proposte presentate dalle opposizioni (n. 526/1976 e 625/1976) veniva portato all'esame della Commissione Difesa della Camera dei Deputati, in sede referente il 14 ottobre 1976. Nel disegno di legge governativo compariva, per la prima volta, la figura di organi di rappresentanza interni alla istituzione militare, così come poi (seppure con alcune modifiche) verranno realizzati dalla vigente normativa. Tale figura, abbastanza atipica rispetto alle altre soluzioni europee, sembrava ispirarsi, in senso lato, al sistema francese, rendendo però i membri dei consigli più rappresentativi, attraverso la sostituzione del sorteggio con un sistema di elezione a tre stadi.

Il dibattito parlamentare, per l'argomento che qui interessa, si concentrò soprattutto sul divieto di iscrizione del personale militare ai sindacati: la posizione contraria alla sindacalizzazione della Democrazia Cristiana e degli altri partiti di centro trovò le sinistre divise, con i socialisti e i radicali favorevoli ad una libertà sindacale ed i comunisti invece decisamente contrari. Tali posizioni vengono mantenute, in linea di massima, anche nelle votazioni sulla legge, che verrà approvata, in via definitiva, il 21 giugno 1978,

con il voto favorevole di comunisti, democristiani, liberali, repubblicani, socialdemocratici e quello contrario di costituente di destra, demoproletari, missini, radicali. Il PSI, vista accantonata anche la sua proposta relativa al commissario parlamentare, si asterrà. La legge è divenuta esecutiva l'11 luglio 1978 con il numero 382.

La normativa sulla rappresentanza si completò con la emanazione di un regolamento di attuazione, previsto dall'art. 20 della legge 382/1978, emanato con DPR 4 novembre 1979 n. 691 e con il titolo "Regolamento di attuazione della rappresentanza militare" (RARM)<sup>8</sup>.

Si è così avuta una prima (sebbene provvisoria) conclusione di un intenso lavoro legislativo e politico e, prima ancora, sociale. Trova così una prima soluzione quella che due autori come De Marchi e Rochat hanno definito, con riferimento ai militari italiani, "la contraddizione tra il loro lavoro di specializzati e l'anacronismo di una disciplina che prescinde dalla loro collocazione professionale"<sup>9</sup>. Vide così la luce l'11 luglio 1978, la menzionata legge n. 382, cui fu apposto il titolo di *Norme di principio sulla disciplina militare*. È innegabile che, come osservano alcuni studiosi che hanno redatto un saggio per il menzionato volume *I diritti del soldato*, in virtù di questa legge per la prima volta la rivendicazione delle istanze dei militari veniva sottratta alla mera autoregolamentazione interna, come sempre era accaduto sino ad allora, istituendo una connessione profonda tra

---

<sup>8</sup> G. CAFORIO-M. NUCIARI, *La rappresentanza militare in Italia*, cit., pp. 67-68.

<sup>9</sup> A. DE MARCHI-G. ROCHAT, *La battaglia per la democratizzazione delle forze armate italiane*, in AA.VV., *I diritti del soldato*, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 25.

ordinamento militare e ordinamento costituzionale nazionale<sup>10</sup>. Grazie alla legge sui principi, infatti, si può ben dire che ricevesse finalmente attuazione il comma terzo dell'articolo 52 della Costituzione che recita come segue: "L'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica"<sup>11</sup>. Finalmente, qualsiasi odiosa forma di discriminazione tra i militari e la restante cittadinanza italiana cadeva. Alla luce, cioè, del dettato costituzionale, veniva detto che i medesimi diritti che erano riconosciuti a tutti i cittadini dovevano essere contemplati anche per i membri delle forze dell'ordine e, in generale, per i militari. Quantunque si affermasse – e il tema in questione risulta essere per noi della massima importanza – che per questi, per i militari, proprio in virtù dell'estrema delicatezza del compito su di essi incombente, alcune "limitazioni" dovevano essere di necessità introdotte<sup>12</sup>.

Dunque, il principio della pari dignità nei rapporti personali veniva introdotto (con riferimento alle rigide gerarchie esistenti nell'esercito). Il sistema delle punizioni, sin lì sostanzialmente arbitrario, veniva finalmente assoggettato a regolamentazione, compresa l'introduzione di una commissione a carattere consultivo per quanto riguardava l'irrogazione di congedi di rigore. Come in particolare osservano Poli e Tenore, in particolare l'articolo 17 vietava qualsiasi forma di discriminazione a carattere politico o ideologico ai danni dei

---

<sup>10</sup> A. BEVERE-G. ROCHAT, *Commento alla legge sui principi*, cit., p. 25.

<sup>11</sup> A. BEVERE-G. ROCHAT, *Commento alla legge sui principi*, cit., p. 26.

<sup>12</sup> A. BEVERE-G. ROCHAT, *Commento alla legge sui principi*, cit., p. 27.

militari, ogniqualvolta si trattasse di attribuire incarichi, trasferimenti, assegnazione a enti, armi o specializzazioni o reparti<sup>13</sup>.

Tuttavia, se guardata oggi, a decenni di distanza, quella legge, pur così importante, rivela una serie di limiti cruciali – come si è anticipato – appunto in ordine al problema della rappresentanza dei militari. La possibilità di costituire associazioni professionali tra i militari venne subordinata all'autorizzazione ministeriale, con il congiunto espresso divieto, per il personale militare, di prendere iscrizione ai sindacati.

Di importanza cruciale, a questo riguardo, in particolare l'articolo 6 della suddetta legge il quale recita espressamente: “Le forze armate debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche. Sia pur con l'aggiunta che, in determinati limiti e circostanze, la possibilità di svolgere un'attività politica libera – secondo quel prevede la Costituzione – era garantita anche agli stessi militari in qualità di cittadini in generale dello Stato italiano. Veniva detto, infatti, nel comma secondo del suddetto articolo 6, che “ai militari (...) è fatto divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni politiche ed amministrative”. Si soggiungeva, peraltro, che i militari che fossero candidati alle elezioni amministrative o politiche avrebbero potuto liberamente svolgere un'attività politica o di propaganda – a patto che (circostanza limitativa

---

<sup>13</sup> V. POLI-V. TENORE (a cura di), *L'ordinamento militare. Il personale militare*, II, Milano, Giuffrè, 2006, in particolare p. 436.

importante) – tale attività politica e propagandistica avesse luogo al di fuori dell’ambiente militare e indossando rigorosamente sempre l’abito civile.

Per quanto poi concerne il rapporto con i sindacati, era decisivo l’articolo successivo, il 7, che statuiva espressamente: “Sono vietate riunioni non di servizio nell’ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio”. E seguiva poi il cruciale articolo 8 che esplicitamente dichiarava, in maniera del tutto conforme con quanto stabilito in precedenza: “I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali”<sup>14</sup>. Il comma terzo prevedeva poi – come si è anticipato – che la possibilità di costituire circoli o associazioni tra militari venisse comunque subordinata a un assenso preventivo da parte del Ministero della Difesa. Parziale eccezione a quanto statuito nei commi primo e terzo dell’articolo 8 era rappresentata dal comma secondo del medesimo articolo, ove con riferimento esclusivo, però, ai militari in servizio di leva e a quelli richiamati in servizio temporaneamente, era garantita l’iscrizione – o la permanenza – presso “organizzazioni sindacali di categoria” ove precedentemente i suddetti militari si fossero iscritti. Con la limitazione ulteriore, tuttavia, secondo cui (richiamando l’articolo 5, comma terzo) comunque anche i militari in servizio temporaneo o in servizio di leva non avrebbero potuto svolgere attività sindacale quando si trovassero in luoghi

---

<sup>14</sup> Legge 11 luglio 1978, n. 382 (*Norme di principio sulla disciplina militare*) in GAZZ.UFF., 21 luglio, n. 203, p. 3.

militari o quando si trovassero a svolgere attività di servizio indossando l'uniforme<sup>15</sup>.

Dunque, l'associazione sindacale veniva o vietata o sottoposta a rigorosa limitazione nel senso che si è detto. Tuttavia, come si è anticipato, questa legge, per quanto oggi possa apparire obsoleta ebbe a suo tempo storicamente il merito di aver saputo attuare un importante dettame della costituzione repubblicana in rapporto alla vita militare. I militari, cioè, erano comunque, pur con le suddette limitazioni in tema di associazione, cittadini come gli altri. Di tutto ciò reca importante traccia l'articolo 9 della legge suddetta che, nell'importante comma primo, statuisce: "I militari possono liberamente pubblicare i loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicare il proprio pensiero salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione"<sup>16</sup>.

Dunque, appare senz'altro condivisibile il commento di Carlo Jean a questa legge. Richiamando con vigore il dettato costituzionale, veniva senz'altro riconosciuta al militare (in qualità di cittadino italiano) libertà *individuale*. Tuttavia, in singolare contraddizione con tutto ciò, la sua libertà individuale trovava un preciso limite nella negazione, o rigorosa limitazione, della sua libertà *associativa* e, come parte di ciò, sindacale.

Tuttavia, come si è anticipato, quantunque si negasse l'attività sindacale di militare, era tutelata e descritta nel

---

<sup>15</sup> Legge 11 luglio 1978, n. 382 (*Norme di principio sulla disciplina militare*), cit., p. 6.

<sup>16</sup> Legge 11 luglio 1978, n. 382 (*Norme di principio sulla disciplina militare*), cit., p. 4.

dettaglio la possibilità di istituire organi di rappresentanza militare, allo scopo preciso di formulare pareri e proposte, nonché di avanzare richieste, nell'ambito delle mansioni proprie delle forze militari stesse. Si prevedeva, allora, una triplice distinzione degli organi di rappresentanza militare:

- un organo centrale, avente carattere nazionale e trasversale, definito "interforze", dal momento che riguardava congiuntamente Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri e Guardia di Finanza;

- un organo intermedio, situato presso gli alti comandi dei corpi militari summenzionati;

- infine, terzo e ultimo livello, un organo base che fosse presente a livello minimo presso le singole unità.

Una serie poi di esplicite normative regolavano il numero dei delegati, la rappresentanza numerica (cioè a dire il carattere proporzionale di essa), le modalità del voto (diretto, nominativo e segreto) per il tramite del quale si sarebbe dovuto procedere alla elezione dei rappresentanti nei diversi organi di base nonché tempi e modalità di rieleggibilità, ecc.

Difficile, allora, non consentire con il giudizio di Santoro, secondo cui l'istituzione degli organismi della rappresentanza militare (prevista all'articolo 18) aveva un effettivo carattere suppletivo, meglio ancora, diremmo noi, compensatorio, rispetto al divieto esplicito di sciopero e di costituzione di associazioni di natura sindacale<sup>17</sup>. Già in precedenza abbiamo parlato del fatto che questa legge accoglieva comunque una serie di istanze di democratizzazione

---

<sup>17</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, tesi di laurea in sociologia delle organizzazioni – facoltà di scienze politiche, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2008-2009, p. 11.

del movimento militare in Italia. Questo assunto, se da un lato risulta sconfessato dalla negazione della possibilità di iscriversi a un sindacato prevista dall'articolo 8, trovava però soddisfazione appunto nei successivi articoli 18 e 19, allorché l'istituzione degli organismi della rappresentanza militare, innegabilmente, assumeva il significato di un'introduzione di metodi di democrazia e, appunto, rappresentanza anche all'interno di un mondo, come quello militare, che a quel tempo, innegabilmente, appariva tutto caratterizzato dall'impronta del principio di autorità e di distinzione e subordinazione gerarchica. Il concetto, di rappresentanza, oppure di rappresentatività degli interessi collettivi, in questo caso, non era tanto inteso in un senso corporal-professionale, quanto appunto politico, come rivelava anche il concetto di voto richiamato a proposito.

Così, dopo la legge citata del 1978, si sarebbero avuti una serie di sviluppi ulteriori e di grande importanza. Il menzionato Decreto del Presidente della Repubblica del 4 novembre 1979, n. 691, a questo riguardo rappresentava un'integrazione importantissima. Il suo titolo era emblematico: *Regolamento di attuazione della rappresentanza militare (RARM)*. Regolamento di attuazione, questo, in cui una serie di specifiche e dettagli ulteriori sarebbero stati avanzati circa la modalità di funzionamento della rappresentanza militare medesima.

Il Regolamento di Attuazione della Rappresentanza Militare non aveva in effetti nulla del carattere di un'associazione sindacale. Il suo scopo dichiarato, come si legge nel summenzionato Decreto del Presidente della Repubblica, era di favorire lo spirito di partecipazione e di collaborazione tra i militari "nel superiore interesse

dell'amministrazione medesima"<sup>18</sup>. Si trattava, insomma, a tutti gli effetti, di un organismo interno all'ordinamento militare, con funzione propositiva e consultiva"<sup>19</sup>. Cosa certamente importante, ma indubbiamente diversa da una qualsiasi rappresentanza a carattere sindacale.

Una nitida ricostruzione degli sviluppi normativi ulteriori è quella offerta da Caforio e Nuciari, i quali scrivono quanto segue: "nella primavera del 1980 ebbero luogo le prime elezioni dei membri dei consigli rappresentativi ai vari livelli. Ad organo centrale eletto avrebbe dovuto fare seguito, a norma dell'articolo 20 della legge 382/78, un decreto ministeriale che emanasse il regolamento interno per l'organizzazione ed il funzionamento della rappresentanza militare e, contemporaneamente, stabilisse le norme di collegamento con i rappresentanti delle categorie in congedo. Tuttavia, per il contenzioso sorto tra Consiglio Centrale di Rappresentanza e amministrazione della difesa su detto regolamento, i due decreti uscirono in tempi diversi. Il primo a vedere la luce fu il Decreto Ministeriale 5 agosto 1982, "Norme di collegamento della rappresentanza militare con i rappresentanti dei militari delle categorie in congedo e dei pensionati". Con esso si stabilisce:

- la istituzione di un albo ministeriale delle associazioni abilitate a svolgere una funzione rappresentativa nei confronti del personale in congedo;

- le norme e le modalità per le riunioni congiunte Consiglio Centrale di Rappresentanza/associazioni;

---

<sup>18</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 13.

<sup>19</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 13.

- la audizione annuale da parte del Ministro dei rappresentanti delle associazioni iscritte all'albo.

Il "Regolamento interno per l'organizzazione e il funzionamento della rappresentanza militare" ha visto invece la luce con Decreto Ministeriale 9 ottobre 1985.

Il Regolamento di Attuazione della Rappresentanza Militare ha subito due successive modifiche. La prima disposta con Decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1984 n. 912, ha mutato il numero e la composizione dei consigli intermedi dell'Esercito e della Guardia di Finanza, per adeguarli alla nuova ripartizione territoriale adottata dalle due forze armate.

Assai più sostanziale appare la seconda, disposta con Decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1986 n. 136. Essa ha previsto, oltre ad una serie di precisazioni e modifiche organizzative minori:

- la possibilità di modificare il numero e la composizione dei Consigli Intermedi di Rappresentanza con decreto ministeriale, anziché presidenziale;

- il ricorso ad elezioni straordinarie per reintegrare gli organi di rappresentanza, ove ciò non sia stato possibile con l'ordinario meccanismo del primo dei non eletti;

- due possibilità di incontro dei Consigli di Base di Rappresentanza con la base dei rappresentati (uno a metà mandato ed uno al termine, per un rendiconto finale);

- maggiori possibilità di collegamento e di confronto fra gli organi di rappresentanza ai diversi livelli;

- una funzione di collegamento dei Comandi Generali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza tra le proposte dai sindacati della Polizia di Stato e l'attività delle rispettive sezioni al Consiglio Centrale di Rappresentanza;

- la costituzione di Consigli di Base di Rappresentanza speciali per il personale in servizio all'esterno;

- la abolizione della previsione normativa di una revisione biennale del Regolamento di Attuazione della Rappresentanza Militare.

Nello stesso anno 1986, con una legge dedicata ad un'altra tematica, la legge 24 dicembre 1986 n. 958 sul servizio militare di leva, venne apportata una modifica sostanziale alla precedente normativa, inserendo nel Consiglio Centrale di Rappresentanza i rappresentanti del personale in servizio di leva. Detti rappresentanti, con mandato semestrale, eletti nella misura di due militari di truppa ed un ufficiale di complemento per ogni forza e corpo armato, hanno portato il Consiglio Centrale ad una forza complessiva di 79 unità.

Ancora, tra la normativa che ha inciso sulla rappresentanza militare, si può citare il Decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1986, con il quale è stato approvato il nuovo regolamento di disciplina militare ove prevede tra i comportamenti che possono essere puniti con la consegna di rigore, mancanze commesse nell'esercizio della rappresentanza militare.

Il Regolamento Interno della Rappresentanza Militare ha subito, nel periodo in esame, una sola modifica, voluta dal Consiglio Centrale di Rappresenza e diretta a snellire il funzionamento dell'organo. Essa ha stabilito infatti che la assemblea dei Consigli di Rappresentanza poteva, in seconda convocazione, considerarsi validamente costituita con la presenza della metà più uno dei componenti il Consiglio, emendando la precedente previsione che richiedeva sempre la presenza dei due terzi dei delegati. La modifica origina dalla delibera n. 1 del 19 luglio 1989, trasmessa al Ministro con

parere favorevole del Capo di Stato Maggiore della Difesa e sanzionata dal titolare del dicastero con provvedimento datato 15 gennaio 1990.

Una modifica sostanziale alla legge 382/78 è stata infine apportata con la approvazione, in Commissione Difesa in sede deliberante, del prolungamento del mandato dei delegati eletti militari di carriera da due a tre anni. Anche questo provvedimento ha tratto origine da una delibera del Consiglio Centrale di Rappresentanza (delibera n. 6 Decreto Legge 25 gennaio 1989), recepita in uno schema di disegno di legge presentato dal Ministro ed approvato in Commissione Difesa del Senato, malgrado il parere sostanzialmente contrario del relatore della proposta, il 7 febbraio 1990.

Un analogo (come iter) provvedimento di modifica della stessa legge 382/78, volto a consentire al Consiglio Centrale di Rappresentanza la emanazione diretta di comunicati stampa, presentato anch'esso dal Ministro, è stato poi dallo stesso ritirato di fronte alla opposizione della commissione senatoriale (seduta del 19 dicembre 1989)”<sup>20</sup>.

Abbiamo così messo in luce almeno i tratti salienti dell'evoluzione normativa che confluisce nella fondamentale legge del 1978 e nei suoi sviluppi ulteriori. Occorre ora fare riferimento ad una sentenza che ha avuto, senza esagerazione alcuna, una portata storica in rapporto al tema che stiamo esaminando nella presente sede: si tratta della sentenza della Corte Costituzionale n. 449, 1999. Tuttavia, prima di essa, deve essere presa in esame un'importante sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio risalente al 29

---

<sup>20</sup> G. CAFORIO-M. NUCIARI, *La rappresentanza militare in Italia*, cit., pp. 68-71.

luglio 1994, n. 1217, che per certi versi ne anticipa gli aspetti essenziali.

## **2.2 – La sentenza di rigetto del 29 luglio 1994, n. 1217 del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio**

Come abbiamo detto, la legge del 1978 tenta di operare un difficile equilibrio o contemperamento tra libertà individuale e libertà associativa del militare in quanto cittadino, come tale sottoposto alle tutele previste dalla Carta Costituzionale repubblicana. Il divieto, dunque, di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, di aderire in generale ad altre associazioni sindacali, nonché il divieto dell'esercizio del diritto di sciopero, secondo la giusta considerazione di Poli e Tenore, è che, “nell’ottica del legislatore, quindi, deve darsi preminenza alle esigenze di organizzazione, coesione interna e massima operatività che distinguono le forze armate dalle altre strutture statali”<sup>21</sup>. Il rischio, insomma, evidentemente (e si tratta di un rilievo evidenziato anche dalla menzionata sentenza della Corte Costituzionale del 17 dicembre 1999, n. 449) è come se fra le diverse strutture che compongono la burocrazia statale, le forze armate si caratterizzino per una loro peculiarità: quella, cioè, di rispondere sempre ad un massimo di coesione interna, messa in forse, verosimilmente, nell’ottica del legislatore, dall’adesione dei suoi membri a una pluralità di associazioni sindacali. Compatta organizzazione, massima efficienza e operatività mal si concilierebbero, dunque, secondo il

---

<sup>21</sup> V. POLI-V. TENORE (a cura di), *L’ordinamento militare*, cit., p. 629.

legislatore, con la costituzione di associazioni sindacali propriamente militari.

Tutta una serie di ulteriori pronunce tra cui vanno menzionate almeno quelle del Consiglio di Stato, rispettivamente sezione III 12 giugno 2001, n. 566/2001 e sezione IV, 28 luglio 2005 n. 4012, ribadiscono che il cittadino militare, in quanto cittadino, deve vedere garantiti i suoi diritti fondamentali. Anche se proprio per il suo carattere assolutamente speciale e “assorbente”, il servizio militare va bene al di là di un puro e semplice “rapporto di impiego” con una pubblica amministrazione, come si potrebbe dire delle restanti strutture burocratiche dello Stato<sup>22</sup>.

Così, merita di essere menzionata esplicitamente la suddetta sentenza del Consiglio di Stato del 28 luglio 2005, n. 4012, in cui l’articolo 8 della legge n. 382/1978, ove viene esplicitamente vietata la costituzione di qualsiasi forma associativa di tipo sindacale entro l’ordinamento militare, viene senz’altro ribadito nel suo fondamentale valore<sup>23</sup>. In quanto cittadino, i diritti fondamentali del militare sono e restano imprescrittibili. Tuttavia, osservano sempre pertinentemente Poli e Tenore, si tratta di diritti che, piaccia o no, “possono soffrire limitazioni nel loro concreto esercizio solo ed esclusivamente in ragione del particolare status del militare”<sup>24</sup>. Tali limitazioni, proseguono i due autori, “discendono direttamente e traggono la loro origine dalla necessità di tutela del bene supremo, compito proprio delle

---

<sup>22</sup> V. POLI-V. TENORE (a cura di), *L’ordinamento militare*, cit., p. 629.

<sup>23</sup> V. POLI-V. TENORE (a cura di), *L’ordinamento militare*, cit., p. 630.

<sup>24</sup> V. POLI-V. TENORE (a cura di), *L’ordinamento militare*, cit., p. 629.

forze armate cui esse sono chiamate, per espresso disposto della stessa Costituzione, a salvaguardare”<sup>25</sup>.

Insomma, a fronte di una normativa, come quella della legge del 1978, la quale contiene delle direttive chiare ed inequivocabili in materia di associazioni sindacali per i militari, la giurisprudenza ha stabilito che tutte le volte che si riscontri un’iscrizione, tecnicamente intesa, di un militare ad un’associazione sindacale, la sanzione disciplinare relativa non potrà non essere irrogata<sup>26</sup>.

Tuttavia, le proteste dei militari contro un così vigoroso divieto imposto dal legislatore e ribadito già dalla giurisprudenza iniziarono ben presto. Così, già poco dopo l’emanazione della legge n. 382/1978 fu sollevata dinanzi alla Corte Costituzionale la questione della legittimità, costituzionale appunto, del divieto assoluto imposto ai membri delle forze armate di dar vita ad associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali già esistenti. In quell’occasione alcuni membri delle forze armate inoltrarono istanza alla propria amministrazione di appartenenza al fine di ottenere l’autorizzazione per costituire un’associazione sindacale tra militari. Rigettata dall’amministrazione di appartenenza l’istanza, i medesimi fecero ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, invocando la violazione degli articoli 2, 18, 39 e 52 della Costituzione, nonché la violazione del citato articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo volto a tutelare, appunto, la libertà di riunione e di associazione. Il

---

<sup>25</sup> V. POLI-V. TENORE (a cura di), *L’ordinamento militare*, cit., p. 630.

<sup>26</sup> Si veda a questo riguardo la nota alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione III, 12 giugno 2001, n. 566/2001.

ricorso, tuttavia, fu rigettato dal Tribunale Amministrativo Regionale laziale con la sentenza del 29 luglio 1994. Particolare significato assume la motivazione della sentenza, che vale la pena riferire integralmente. Affermava il Tribunale, infatti, che “considerando che il dovere di difesa della Patria costituisce specificazione del più generale dovere di fedeltà alla Repubblica e contempla, di conseguenza, il dovere militare, organizzato nelle forze armate a presidio della indipendenza e della libertà della nazione, ne deriva che il legislatore ordinario ben può non consentire ai militari l’esercizio indiscriminato di determinati diritti, ancorché trovino riconoscimento e garanzia costituzionale, dal momento che ciò pregiudicherebbe, in sostanza, la disciplina che, nell’ordinamento militare, rappresenta un bene giuridico degno di tutela, atteso che su di essa si fonda l’efficienza delle forze armate e quindi, in *ultima ratio*, il perseguimento di quei fini che la Costituzione solennemente tutela”<sup>27</sup>.

Neanche a dirlo, coloro i quali avevano avanzato ricorso andarono in appello contro la sentenza in commento. Fra le motivazioni addotte vi fu, fra le altre cose, il principio di non discriminazione che, secondo essi, con riferimento alla Polizia di Stato, era stato discriminato. In effetti, dopo che, a seguito del disegno di riordino dell’amministrazione di Pubblica Sicurezza che era scaturito dalla legge n. 121/1981, la Polizia di Stato non aveva più qualifiche militari e aveva assunto uno status civile, secondo i ricorrenti ogni ostacolo in proposito, circa eventuali pericoli derivanti dall’associazione in sindacati delle forze di Polizia era venuta meno e non si vedeva per

---

<sup>27</sup> Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sentenza del 29 luglio 1994, n. 1217. Riportata in F. SANTORO, *Riflessioni a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 29.

quale ragione seguitassero queste operazioni di discriminazione.

Interessante è l'ordinanza che fu pronunciata il 2 giugno 1998, n. 1142, a cura del Consiglio di Stato durante il giudizio di appello. Come osserva Santoro, il Consiglio di Stato per parte sua sollevò questioni di legittimità costituzionale. Di quell'articolo 8, comma primo, della Legge 11 luglio 1978, n. 382 (che sarebbe poi confluita nel Decreto Legislativo n. 66/2010), precisamente in quelle parti ove era fatto divieto, ai membri delle Forze Armate, di aderire a dei sindacati o addirittura a costituire associazioni professionali proprie<sup>28</sup>.

Dunque, secondo il Consiglio di Stato, si era in presenza di una normativa che entrava in conflitto con il dettato costituzionale: ciò che propriamente mancava, secondo il Consiglio di Stato, era la presenza di “motivi plausibili per vulnerare, nell'ambito dell'ordinamento militare, un diritto costituzionalmente garantito”<sup>29</sup>.

In particolare, al Consiglio di Stato appariva “non ragionevole” la disciplina richiamata dalla sentenza di primo grado specialmente con riferimento agli articoli 39 e 52, comma terzo, della Costituzione, che venivano richiamati proprio in quanto (articolo 39 della Costituzione) statuiscono che “l'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali e centrali, secondo le norme di legge” e altresì che (articolo 52 della Costituzione) “il servizio militare è

---

<sup>28</sup> F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, Università degli Studi di Trieste, cit., p. 29.

<sup>29</sup> F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 29.

obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”<sup>30</sup>.

Importante altresì il riferimento che il Consiglio di Stato faceva all'articolo 3 della Costituzione, dal momento che, con riferimento al quadro legislativo complessivo nazionale, “non sembra ragionevole la diversità di discipline rispetto alle Forze di Polizia ad ordinamento civile, che godono della libertà sindacale”<sup>31</sup>.

Così, la conclusione era che la questione sollevata andava rimessa alla Corte Costituzionale, con conseguente sospensione del processo in corso.

Come osserva opportunamente Santoro, il Consiglio di Stato muoveva dall'assunto per cui escludere qualsiasi libertà sindacale non avrebbe potuto se non arbitrariamente presupporre l'istanza di un indebolimento della disciplina militare, dal momento che anche laddove la libertà sindacale fosse stata riconosciuta, le norme disciplinari non sarebbero state necessariamente soggette a modifiche sostanziali<sup>32</sup>. Di qui, allora, nell'atto di demandare la risoluzione della controversia alla Corte Costituzionale, la conclusione del ragionamento del Consiglio di Stato, portato come tale ad

---

<sup>30</sup> Costituzione della Repubblica, consultabile online presso il sito web [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>31</sup> Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sentenza del 29 luglio 1994, n. 1217, consultabile online presso il portale [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>32</sup> F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 30.

avanzare dubbi sostanziali intorno alla “ragionevolezza complessiva di un sistema che da un lato conferisce separata evidenza alle istanze collettive della categoria, ma dall’altro esclude il principio della libertà sindacale senza che sembrino ricorrere motivi fondati su valori costituzionali preminenti”<sup>33</sup>.

E quale fu la posizione assunta da ultimo dalla Corte Costituzionale? Nonostante l’esplicita presa di posizione a favore della Polizia da parte del Consiglio di Stato, la Corte Costituzionale ritenne doveroso dichiarare l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale che il Consiglio di Stato, in riferimento all’articolo 8 della legge n. 382/1978, aveva sollevato.

Ancora una volta, pare di udire il tradizionale ragionamento ideologico circa la preminenza che, di fronte a questioni di associazionismo sindacale e militare, il tutto avrebbe rispetto alla parte, cioè a dire la struttura militare complessiva rispetto alle esigenze di quelli che, innegabilmente, tuttavia continuano a essere dei cittadini sebbene militari.

In generale, infatti, la Corte ebbe a riconoscere – secondo gli stralci della sentenza riferiti da Santoro (il quale giustamente definisce le considerazioni seguenti “incoraggianti premesse”) che “la garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli *cittadini militari* non recede (...) di fronte alle esigenze della struttura militare; sicché meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze Armate, al fine di assicurare la conformità dell’ordinamento militare allo

---

<sup>33</sup> F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 30.

spirito democratico”<sup>34</sup>. E non solo. Sempre la Corte ebbe ad affermare che, in riferimento all’articolo 52 della Costituzione, comma terzo, si deve parlare di “ordinamento delle Forze Armate”, non già al fine di sottolinearne l’estraneità rispetto al generale ordinamento dello Stato, bensì piuttosto per ribadire il carattere assolutamente speciale della funzione che le Forze Armate svolgono in seno al complessivo ordinamento statale; ragion per cui anche la normativa che presiede al cosiddetto “ordinamento militare” – conclude la Corte – “non è mai avulsa dal sistema generale delle garanzie costituzionali”<sup>35</sup>.

Senonché proprio da qui, dal ribadire cioè il peculiare inquadramento della funzione dell’Esercito all’interno del generale ordinamento dello Stato, quasi una sorta di ordinamento all’interno dell’ordinamento, e nel ribadire la conformità che sempre l’ordinamento militare deve avere allo spirito democratico, il ragionamento tenuto dalla Corte inizia ad allontanarsi da quella che sin qui sarebbe potuta agevolmente apparire come una sorta di scontata conclusione. La Corte, infatti, ribadisce che l’ordinamento militare è da stimarsi alla stregua di una “articolazione dello Stato democratico”<sup>36</sup>. Senonché proprio da questa constatazione del fatto che non si tratta di un ordinamento estraneo allo Stato liberal-democratico e ai valori costituzionali su cui esso si fonda, induce tuttavia a non ritenere illegittimo “il divieto

---

<sup>34</sup> F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 30.

<sup>35</sup> F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 30.

<sup>36</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 449, 1999, consultabile online presso il portale [www.assodipro.org](http://www.assodipro.org).

posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare”<sup>37</sup>.

Il ragionamento allora della consulta prosegue così. Da un lato, viene ribadito come “fuori discussione” il fatto che ai militari in quanto individui, alla stregua cioè di cittadini della Repubblica, debbono essere riconosciuti i diritti fondamentali. Nel contempo, però, si sottolinea che in questa specialissima materia qual è quella appunto della Difesa, siamo in presenza di una condizione lavorativa molto speciale che, secondo la Suprema Corte, va ben al di là del puro e semplice rapporto di impiego che lega il militare alla sua amministrazione. Ancora una volta richiamandosi al dettato costituzionale, e in particolare all’articolo 52 della Costituzione, viene ribadito che in un ambito speciale come quello militare il servizio reso dal militare-cittadino alla patria ha un vero e proprio carattere assorbente. Da cui allora la conclusione inequivocabile cui la Corte approdava: “La declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 8, nella parte denunciata, aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell’ordinamento militare”<sup>38</sup>.

Ecco allora il punto qualificante della posizione della Corte Costituzionale. Non si può ribadire, com’è naturale, che ai militari come singoli spettano diritti e doveri propri del fatto che si tratta di cittadini italiani. Tuttavia, sono ancora una volta i diritti della parte a risultare sottoposti alle esigenze del tutto, secondo questa particolare pronuncia del Giudice delle

---

<sup>37</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 449, 1999, consultabile online presso il portale [www.assodipro.org](http://www.assodipro.org).

<sup>38</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 449, 1999, consultabile online presso il portale [www.assodipro.org](http://www.assodipro.org).

leggi. Se si assecondasse, cioè, quale declaratore di illegittimità costituzionale relativa all'articolo 8, che la precedente pronuncia aveva asserito, si finirebbe, secondo la Corte, per sganciare, per così dire, l'organizzazione militare dallo Stato: e potrebbero risultare una pluralità di organizzazioni sempre più accentuatamente *private*, che finirebbero cioè per compromettere proprio quei caratteri di "neutralità" (e di fedeltà ai valori fondanti della costituzione democratica) che dell'ordinamento militare repubblicano debbono considerarsi propri.

Potrebbe allora sembrare che si delinei qui una sorta di contraddizione nel ragionamento della Consulta. Infatti, nel mentre si ribadisce il carattere "assorbente" del servizio militare, e si dichiara che la specialità di questo servizio è tale che si traduce in un rapporto di impiego peculiare, il quale va ben al di là del legame impiegatizio del militare in quanto cittadino con la sua amministrazione, si afferma altresì che anche ai militari, in quanto cittadini italiani, spettano i diritti fondamentali che la Repubblica indistintamente a tutti i suoi cittadini attribuisce. Ed è quanto, osserva la Consulta, già lo stesso Consiglio di Stato, nella precedente sentenza, aveva ammesso, allorché negava ai militari libertà sindacale, attribuendo tuttavia a essi facoltà di procedere in altro modo alla salvaguardia delle istanze collettive dei corpi dell'Esercito. "Invero – assevera il Giudice delle leggi – l'ordinamento deve assicurare forme di salvaguardia dei diritti fondamentali spettanti ai singoli militari quali cittadini, anche

per la tutela di interessi collettivi, ma non necessariamente attraverso il riconoscimento di organizzazioni sindacali”<sup>39</sup>.

Dunque, appare chiaro l’atteggiamento di sostanziale diffidenza che il Giudice delle leggi, riprendendo in questo l’orientamento del Consiglio di Stato, nutre nei confronti di organizzazioni sindacali di tipo militare. Sono fatti salvi i diritti fondamentali che spettano ai singoli militari anche in riferimento alla tutela dei loro interessi collettivi; non è detto però che questo debba sempre e comunque avvenire per il tramite di organizzazioni sindacali. E certamente, per la Suprema Corte, il riconoscimento delle organizzazioni sindacali non si confà allo spirito peculiare delle Forze dell’Ordine.

Una serie di ulteriori motivazioni vengono espresse dal Giudice delle leggi a sostegno di questa sua conclusione. Si tratta qui di operare – la Corte ne è consapevole – “un delicato bilanciamento tra beni di rilievo costituzionale”<sup>40</sup>. Consapevole, dunque, di muoversi sul filo del rasoio, ossia della necessità di ritrovare un non facile equilibrio tra beni di rango costituzionale tutti degni di adeguata attenzione, il Giudice delle leggi dichiara che anche l’obiezione di avere tenuto un trattamento caratterizzato da disparità nei confronti dei membri delle Forze Armate e di quelli della Polizia di Stato, è da considerarsi ingiustificato (la denuncia della disparità di trattamento fra Forze Armate e Polizia, infatti, era stata sollevata dal Consiglio di Stato, invocando a sostegno di tale presa di posizione l’articolo 3 della Costituzione). Il

---

<sup>39</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 449, 1999, consultabile online presso il portale [www.assodipro.org](http://www.assodipro.org).

<sup>40</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 449, 1999, consultabile online presso il portale [www.assodipro.org](http://www.assodipro.org).

legislatore, infatti, sia pure entro una serie di limiti circoscritti, aveva riconosciuto le libertà sindacali alla Polizia di Stato, escludendo tuttavia che ciò si potesse tradurre anche nel diritto di scioperare e, in generale, in una serie di azioni che potessero pregiudicare le attività di Polizia Giudiziaria, le esigenze di tutela dell'ordine, della pubblica sicurezza, e simili. L'obiezione della Corte Costituzionale, però, a questa considerazione del Consiglio di Stato è che il legislatore, certo, ha bensì riconosciuto una libertà sindacale, sia pure entro limiti determinati, alla Polizia di Stato; procedendo però nel contempo a smilitarizzare la Polizia stessa, che oggi infatti – osserva il Giudice delle leggi – presenta “caratteristiche che la differenziano nettamente dalle Forze Armate. Non può quindi invocarsi la comparazione con la Polizia di Stato per la diversità delle situazioni poste a confronto, sì che pur la censura mossa con riferimento all'articolo 3 della Costituzione dev'essere disattesa, al pari di quelle riguardanti gli articoli 39 e 52, comma terzo, della Costituzione”<sup>41</sup>.

La sentenza della Corte Costituzionale, anche per il modo in cui fu formulata, apparve non poco controversa a diversi osservatori. Fra gli altri, occorre ricordare la posizione aspramente polemica di Iafrate, il quale in un articolo apparso nell'ottobre 2011, ricordava malinconicamente come il 13 dicembre 1999, giorno in cui la Consulta pronunciò la sua sentenza, “i militari italiani videro calare il buio sulle loro legittime aspettative di riunirsi in associazioni liberamente costituite, alla pari di qualsiasi altro lavoratore. In quella data, infatti, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 449/99

---

<sup>41</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 449, 1999, consultabile online presso il portale [www.assodipro.org](http://www.assodipro.org).

ritenne legittimo il divieto imposto ai militari di costituire associazioni professionali”<sup>42</sup>. Pare all’articolista, cioè, che la Corte abbia fatto a riguardo un puro e semplice *dietrofront* rispetto alle pur allettanti premesse del suo ragionamento, in cui sembrava proprio che volesse dare manforte alle conclusioni cui precedentemente il Consiglio di Stato era approdato. Di qui, allora, la severa considerazione dell’articolista, il quale dichiara in coscienza di ritenere che “la Corte abbia espresso un giudizio di valore; ovvero, abbia attribuito giuridicità a ciò che è solamente un’opinione”<sup>43</sup>.

Di qui, allora, il sollievo con cui l’articolista non esita a dichiarare “il superamento del monopolio della Corte Costituzionale sul sindacato delle leggi nazionali”, in virtù della più evoluta normativa europea. Di essa andremo a occuparci nel prosieguo.

Ora come ora, però, vale la pena evidenziare anche le peculiari motivazioni che, in questa sua severa conclusione, hanno ispirato le conclusioni cui è pervenuto Iafrate. A giudizio di questo autore, infatti, il limite fondamentale della pronuncia della Consulta sta nel fatto – ed è questo che rende puramente ideologico e abbassa il rango di opinione antiggiuridica la motivazione della sentenza – che “il riconoscimento del diritto per gli appartenenti alle Forze Armate di costituire associazioni professionali a carattere

---

<sup>42</sup> C. IAFRATE, *La sentenza 449/99 che ha negato ai militari il diritto di costituire associazioni professionali. Presto anche i cittadini-militari europei residenti in Italia potranno riunirsi in associazioni professionali a carattere sindacale*, consultabile online, fra gli altri portali, in [www.forzearmate.org](http://www.forzearmate.org).

<sup>43</sup> C. IAFRATE, *La sentenza 449/99 che ha negato ai militari il diritto di costituire associazioni professionali. Presto anche i cittadini-militari europei residenti in Italia potranno riunirsi in associazioni professionali a carattere sindacale*, cit.

sindacale non ha nulla a che vedere con la specialità del servizio, né con la coesione interna e la neutralità dell'ordinamento militare"<sup>44</sup>. Come si vede, nel suo articolo Iafrate riprendeva i termini stessi che abbiamo visto comparire nella sentenza della Corte Costituzionale. Ed egli non esita ad abbassare di gran lunga la qualità giuridica delle conclusioni della Suprema Corte al livello che invece, per parte sua, aveva raggiunto il Consiglio di Stato, allorché fondatamente, secondo Iafrate, aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale relativamente all'articolo 8 della Costituzione.

Sempre secondo l'autore citato, la Consulta avrebbe ommesso di considerare, come sarebbe stato doveroso, quel che statuisce la legge 181/1981, articolo 3, comma primo, secondo cui "l'amministrazione della pubblica sicurezza è civile e ha un ordinamento speciale"<sup>45</sup>. Insomma, secondo Iafrate, sarebbe stato un vero e proprio demerito (spiacevole demerito) da parte della Corte, il fatto che questa abbia semplicemente voluto omettere di considerare che Forze Armate, Polizia di Stato e, in generale, tutte le Forze dell'Ordine dotate di organizzazione militare dispongono di un ordinamento speciale, scopo del quale è l'attuazione di un servizio "speciale"<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> C. IAFRATE, *La sentenza 449/99 che ha negato ai militari il diritto di costituire associazioni professionali. Presto anche i cittadini-militari europei residenti in Italia potranno riunirsi in associazioni professionali a carattere sindacale*, cit.

<sup>45</sup> Legge 1° aprile 1981, n. 121, in "Gazzetta Ufficiale del 10 aprile 1981", n. 100, recante il *Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza*, consultabile online presso il portale [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

<sup>46</sup> Vedi su questo punto anche l'analisi di F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., in particolare p. 32.

Oltre Iafrate, come si è detto, anche altri autori si sono espressi intorno alle peculiari motivazioni addotte dalla Suprema Corte nel negare la legittimità della richiesta dei militari di poter dare vita ad associazioni di stampo sindacale. A questo riguardo vale la pena considerare in primo luogo il punto di vista di un autore di cui ancora dovremo occuparci in seguito, Michel Martone<sup>47</sup>.

La posizione di Martone appare meno nettamente orientata in senso polemico di quella di Iafrate, e anzi cerca di cogliere, pur nella severa negazione del diritto alla costituzione di sindacati da parte di militari pronunciata dal Giudice delle leggi, i sintomi di una qualche “apertura” che trapelerebbe in tal senso dalla menzionata sentenza della Corte Costituzionale, n. 449, del 1999. Scrive Martone: “Pur nel rigoroso approdo della pronuncia costituzionale, consistito nella piena conferma del divieto di associazione sindacale nell’ambito degli ordinamenti militari, la Consulta ha manifestato, forse involontariamente, una certa apertura ad una astratta conciliabilità tra ordinamenti speciali all’interno dell’unico, e comune, ordinamento generale”<sup>48</sup>.

La dichiarazione di “inclusione” e altresì di “non estraneità” dell’ordinamento militare speciale in rapporto al generale ordinamento dello Stato sono regolate, secondo quella pronuncia della Corte – osserva Martone – dal fondamentale articolo 52 della Costituzione, ove l’adempimento dell’obbligo

---

<sup>47</sup> M. MARTONE, *“Vedette insonni sul confine”*. A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza, in *“Argomenti di Diritto del Lavoro”*, anno XIII, n. 2, Padova, CEDAM, 2008.

<sup>48</sup> M. MARTONE, *“Vedette insonni sul confine”*. A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza, cit., in particolare p. 2 ss.

che spetta al servizio militare è definito addirittura in termini di *sacralità*<sup>49</sup>.

Tuttavia, proprio in questo strenuo ribadire la sottomissione della parte al tutto, trapela anche una diversa logica che si può esprimere – secondo la visione esposta da quel classico degli studi giuridici che è Santi Romano – nei termini di una superiorità bensì dello Stato rispetto agli ordinamenti parziali che in esso e con esso convivono, ma anche nei termini di una sorta di “correlativa dipendenza” fra l’uno e gli altri, fra lo Stato, cioè, e i restanti ordinamenti giuridici e sociali<sup>50</sup>. Ecco allora perché, sia pure in senso che è da definirsi “recondito”, il contenuto della sentenza della Corte Costituzionale appare in ultima istanza progressista, dal momento che – sostiene Martone –, secondo la Corte “nessun ordinamento, neppure quello militare, è definitivamente impermeabile alle logiche della evoluzione interna dell’ordinamento statale, che a loro volta riflettono quelle della società”<sup>51</sup>.

Ma per quale ragione Martone ritiene che, tutto sommato, un qualche spiraglio di apertura sia possibile ravvisare nella pronuncia della Corte Costituzionale? Per quale ragione, cioè, il suo ragionamento si discosta così nettamente dalla presa di posizione, aspramente polemica, di Iafrate, precedentemente riferita?

---

<sup>49</sup> M. MARTONE, “*Vedette insonni sul confine*”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 2.

<sup>50</sup> Si veda a questo riguardo la classica opera di S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1966.

<sup>51</sup> M. MARTONE, “*Vedette insonni sul confine*”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 4.

Secondo Martone, risulta soprattutto da una serie di precedenti pronunce della Corte Costituzionale che un ordinamento come quello militare, nel contesto repubblicano, risulta compatibile con altri ordinamenti, che invece il legislatore costituzionale non esita a riconoscere e a valorizzare, come quello definito “intersindacale”<sup>52</sup>. Così, l’ordinamento militare risultato appesantito dal pur imprescindibile riferimento costituzionale al sacro dovere della difesa della patria, nel momento in cui venisse declinato nelle forme di quel cosiddetto ordinamento “intersindacale” (compiutamente teorizzato da Gino Giugni e ispirato all’articolo 39 della Costituzione) avrebbe, invece, una maggior “leggerezza”, dal momento che presuppone tutto un sistema di contrattazione collettiva e di autonomia negoziale delle parti sociali<sup>53</sup>.

Ecco allora perché, forse involontariamente – come del resto esplicitamente annota Martone – la Corte Costituzionale ha finito per presupporre una concezione come quella, dapprima avanzata da Santi Romano, secondo cui gli ordinamenti parziali sono bensì inglobati all’interno dell’ordinamento statale, con la sua intrinseca superiorità; ma nel contempo sono anche espressione, l’uno e gli altri, di una correlativa dipendenza e coordinamento. Dal che dovrebbe derivare, in ultima analisi, una sia pur relativa indipendenza,

---

<sup>52</sup> M. MARTONE, “Vedette insonni sul confine”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 4.

<sup>53</sup> G. GIUGNI, *Introduzione allo studio dell’autonomia privata collettiva*, Milano, Giuffrè, 1960; M. MARTONE, *Governo dell’economia e azione sindacale*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, Padova, CEDAM, 2006; M. MARTONE, “Vedette insonni sul confine”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit.

rispetto al dettame statale e costituzionale, dei singoli ordinamenti: ed è proprio qui che, secondo Martone, è dato cogliere un accenno in senso progressista e possibilista, pur nella recisa negazione della legittimità dell'organizzazione sindacale per i militari, in questa direzione<sup>54</sup>.

Un ulteriore interessante sviluppo di tutto questo discorso può essere poi ritrovato, sempre nel menzionato articolo di Martone, intorno alla questione della sindacalizzazione della Guardia di Finanza, su cui occorre andare a soffermarsi brevemente nel paragrafo che segue.

### **2.3 – Intorno alla sindacalizzazione delle Forze di Polizia, delle Forze Armate e della Guardia di Finanza: l'analisi di M. Martone**

Quanto si è detto in precedenza intorno alla sindacalizzazione delle Forze di Polizia, emersa a proposito del contrasto di vedute tra Corte Costituzionale e Consiglio di Stato, merita di essere approfondito ulteriormente. A giudizio di Martone, quella che ha interessato le Forze di Polizia ad ordinamento civile può essere interpretata come una sorta di sindacalizzazione *parziale*. Il contrasto, l'antinomia è qui tra (per usare due metafore di uso comune) *pieno* e *parziale*. Nel pubblico impiego, infatti, si è avuta una sindacalizzazione *piena*; nel caso delle Forze di Polizia ad orientamento civile, invece, si è avuta una sindacalizzazione *parziale*, ciò in forza della già menzionata legge n. 121 del 1981.

---

<sup>54</sup> M. MARTONE, "Vedette insonni sul confine". *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 447; F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., in particolare p. 32.

La normativa in questione, infatti, osserva l'autore appena citato, riconosce ai membri della Polizia di Stato il diritto di associarsi in sindacati. L'organizzazione sindacale che a essi fa capo, tuttavia, ha carattere monocategoriale. È emblematico, a riguardo, l'articolo 82 della suddetta legge, secondo cui i membri della Polizia di Stato “non possono iscriversi a sindacati *diversi* da quelli del personale di Polizia, né assumere la rappresentanza di altri lavoratori”<sup>55</sup>.

Inoltre, come peraltro già si è visto nel precedente svolgimento di questo elaborato, è indispensabile che l'attività sindacale dei corpi di Polizia venga svolta senza che vi siano interferenze nell'esecuzione dei compiti operativi e, in generale, nella direzione dei servizi. Importanti sono altresì gli articoli 88-91, che riconoscono la messa in aspettativa per ragioni sindacali, nonché la predisposizione di locali e spazi perché l'attività sindacale possa svolgersi (articolo 92).

Come vengono stipulati gli accordi sindacali? Essi sono il frutto di un accordo che si ha tra una delegazione che è composta dal Ministero per la Funzione Pubblica, dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Tesoro, nonché – articolo 95 – da una “delegazione composta da rappresentanti dei sindacati di Polizia maggiormente rappresentativi su scala nazionale” (articolo 95). Le materie degli accordi sindacali vertono sulle seguenti tematiche, tassativamente elencate nel Decreto Legislativo n. 195 del 1995, articolo 3, e precisamente:

- trattamenti economici, fondamentali e accessori;
- durata massima dell'orario contrattuale;
- congedo ordinario e congedo straordinario;

---

<sup>55</sup> M. MARTONE, “*Vedette insonni sul confine*”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 10.

- aspettativa per motivi di famiglia e di salute;
- brevi permessi per esigenze individuali;
- permessi sindacali retribuiti e aspettative per motivazioni di natura sindacale;
- trattamento economico di trasferimento e di missione;
- contrattazione decentrata, di livello periferico centrale;
- criteri di massima per formazione e aggiornamento professionale<sup>56</sup>.

Sempre la suddetta legge, infine, ribadisce l'illegittimità dello sciopero, alla pari con tutte le azioni surrogate a esso che, se svolte durante il servizio – statuisce l'articolo 84 – possono procurare nocimento alle istanze di tutela dell'ordine e della pubblica sicurezza nonché, in generale, alle attività di Polizia Giudiziaria<sup>57</sup>.

Il punto importante che allora occorre sottolineare – come giustamente osserva lo studioso appena citato – è che in rapporto alla rappresentanza sindacale militare, siamo in presenza di un'esperienza “monca” o, per adoperare l'espressione precedente, “parziale”. Infatti, se ci si limita a sottoporre ad analisi l'ordinamento interno, lasciando stare l'incidenza dei trattati e della normativa europea, di cui pure dovremo andare a occuparci, la situazione che si aveva (grosso modo sino al 2008, cioè a dire un anno prima del varo del Trattato di Lisbona) era appunto quella di una sindacalizzazione monca, nel senso che – scrive Martone – “al percorso evolutivo appena descritto, è rimasto estraneo

---

<sup>56</sup> M. MARTONE, “Vedette insonni sul confine”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 10.

<sup>57</sup> M. MARTONE, “Vedette insonni sul confine”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 10.

l'ordinamento delle Forze Armate (Esercito, Marina ed Aeronautica) e delle Forze di Polizia ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e corpo della Guardia di Finanza)”<sup>58</sup>. Ciò perché, evidenziava opportunamente Martone, a una piena sindacalizzazione aveva continuato a rappresentare un ostacolo la succitata sentenza n. 449 del 1999 della Corte Costituzionale, la quale ribadiva pienamente la costituzionalità dell'articolo 8 della legge n. 372 del 1978.

Ecco allora perché, sia pur col suo tentativo di “apertura” e comprensione dell'orientamento del Giudice delle leggi, anche Martone finisce per dare un taglio in definitiva critico alla sua trattazione. Menzionando esplicitamente la legge n. 382 del 1978 e, successivamente, il Decreto del Presidente della Repubblica n. 691 del 1979, egli dichiara che “la legge ha istituito, e il Giudice delle leggi ha consolidato, un sistema sindacale *monco*, che, ad una lettura critica, lungi dal proporsi come stato di avanzamento embrionale del fenomeno sindacale, e di quello stesso fenomeno la radicale negazione”<sup>59</sup>.

Del resto, a ben considerare, secondo questo autore, anche la sindacalizzazione delle Forze di Polizia appare lacunosa in quanto mancante di quello che a lui appare come un soggetto autenticamente sindacale. Infatti, il Consiglio Centrale di Rappresentanza, il Consiglio Intermedio di Rappresentanza e il Consiglio di Base di Rappresentanza appaiono propriamente come organi dell'amministrazione, istituiti in virtù di una legge statutale, quasi che la finalità sia,

---

<sup>58</sup> M. MARTONE, “*Vedette insonni sul confine*”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 11.

<sup>59</sup> M. MARTONE, “*Vedette insonni sul confine*”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 11.

comunque, di contenere le spinte che inevitabilmente proverrebbero da un *contropotere* quale inevitabilmente sarebbe una forza sindacale, con il rischio che quest'ultima finisca poi per introdurre un vero e proprio sistema di – scrive Martone – “cogestione”, che potrebbe compromettere l’orientamento verticistico della struttura stessa del corpo di Polizia statale<sup>60</sup>.

Del resto, a questo riguardo, continua a essere emblematico (tristemente emblematico) quanto statuisce il Decreto del Presidente della Repubblica 691/1979, articolo 1, ove è detto che la rappresentanza militare altra funzione non può avere che non sia quella di “esprimere pareri, formulare richieste, avanzare proposte, formulando istanze di carattere collettivo”. La finalità ultima, insomma, sarebbe – e si tratta ancora di una citazione del suddetto decreto presidenziale – di “mantenere elevate le condizioni morali e materiali del personale militare nel superiore interesse dell’Istituzione”<sup>61</sup>.

Del resto, il carattere “monco” dell’esperienza è dato dal carattere tassativamente ristretto delle materie di negoziazione, come confermate espressamente dal Decreto Legislativo n. 195/1995, art. 4, precisamente: “Trattamento economico fondamentale e accessorio; trattamento di fine rapporto; forme pensionistiche complementari; licenze e permesse brevi; ecc.”, in maniera del tutto conforme all’elenco presentato poc’anzi.

E quale sarebbe, allora, la limitazione fondamentale? A giudizio di Martone, essa sta nel fatto che, comunque, “in nessun caso la rappresentanza militare può occuparsi delle

---

<sup>60</sup> M. MARTONE, “Vedette insonni sul confine”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 12.

<sup>61</sup> M. MARTONE, “Vedette insonni sul confine”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 12.

materie inerenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale"<sup>62</sup>. Ecco allora dove sta la limitazione fondamentale: tutto il cuore, il nerbo più profondo e rilevante dell'istituzione militare viene semplicemente messo nelle condizioni di non essere toccato dal confronto sindacale.

E l'analisi svolta dallo studioso si fa veramente incalzante, andando a toccare i vari punti speciali, che rivelano tutti i profili problematici della questione. Ad esempio, Martone fa riferimento alla disciplina dei trasferimenti, la quale nel complesso viene sottratta alla cogestione di tipo sindacale. Tutto ciò, con la motivazione – unilaterale e speciosa – secondo cui in realtà, in caso di trasferimenti, si opera in conformità a delle finalità logistico-operative di natura “superiore”. Siamo in presenza, cioè, di un'imposizione gerarchica unilaterale, in cui il comando scende dall'alto ed evidentemente non tollera che si frappongano alle sue decisioni delle istanze provenienti “dal basso”<sup>63</sup>.

Vi è poi un altro caso, sul quale giustamente, a mio avviso, Martone si sofferma, e che ancor più rivela quanto problematica sia l'assenza di una chiara organizzazione sindacale in rapporto alle Forze di Polizia e, in generale, alle organizzazioni militari. È la fattispecie delle sanzioni disciplinari. Già nell'ambito lavorativo privato, osserva giustamente lo studioso, esse si configurano come una caratteristica emanazione del potere gerarchico. Tuttavia, l'istituto in questione trova una sua completa realizzazione

---

<sup>62</sup> M. MARTONE, *“Vedette insonni sul confine”*. A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza, cit., p. 13.

<sup>63</sup> M. MARTONE, *“Vedette insonni sul confine”*. A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza, cit., p. 13.

proprio nell'apparato tipico della gerarchia militare. In questo contesto, infatti, esso operava – e tuttora opera – con un'asprezza che è veramente indicativa dell'assenza di una controparte sindacale che possa intervenire a mitigare e moderare questa problematica, non di rado dolorosa, del mondo militare.

È capitale, a questo riguardo, quel che statuisce la legge n. 382/1978, articolo 13, ove vengono annoverate, tra le sanzioni disciplinari che la legge predetermina, la “consegna”, nonché la “consegna di rigore”. Non vi è che dire: a giudizio di Martone, si tratta di un esempio addirittura sfolgorante dello “spirito coercitivo che anima il rapporto di impiego alle dipendenze degli ordinamenti militari”<sup>64</sup>. Ancora una volta, non ci si può non dolere, secondo l'autore, dell'assenza di una chiara possibilità di confronto sindacale su queste questioni. Che sono questioni tutt'altro che minime, dal momento che sanzioni disciplinari come la consegna di rigore – per fare l'esempio più lampante – vanno a integrare dei provvedimenti che, sia pure in maniera transitoria, risultano privativi della libertà personale, dunque di un bene garantito a livello costituzionale. E in effetti, proprio un pericolo di illegittimità costituzionale, con peculiare riferimento agli articoli 13 e 16 della Costituzione, paventa l'autore in questione.

E come se non bastasse, persino il sacrosanto diritto di difesa che spetta al militare riceve un ulteriore drastico ridimensionamento in base a quel che statuisce la menzionata legge n. 382/1978, articolo 16, la quale recita: “Avverso le sanzioni disciplinari di corpo non è ammesso ricorso

---

<sup>64</sup> M. MARTONE, *“Vedette insonni sul confine”*. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 13.

giurisdizionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica se prima non è stato esperito ricorso gerarchico”<sup>65</sup>. E non si può non notare come questa disposizione appaia in ultima istanza contraddittoria, intrinsecamente limitativa: come muoversi, infatti, contro le sanzioni disciplinari mediante ricorso giurisdizionale, in primo luogo, quando la legge stessa prevede che in prima istanza sia il ricorso gerarchico a dover essere tentato? Insomma, il meccanismo che dovrebbe indurre a limitare, frenare, o quanto meno rivedere e sottoporre a un giusto controllo il meccanismo delle sanzioni, finisce per essere puramente autoreferenziale, non tollerando interventi esterni, fossero anche quelli della giurisdizione. E come si può pensare, in queste condizioni, che i diritti del militare-cittadino vengano tutelati?

Sempre secondo lo studioso, se fossimo stati in presenza di modalità di cogestione di schietta natura sindacale tutti questi problemi, che tuttora affliggono chi quotidianamente vive nelle Forze di Polizia e nell'Esercito, non ci sarebbero o, quanto meno, vi sarebbero chiari strumenti mediante cui affrontarli e risolverli<sup>66</sup>.

Dunque, si impongono ora una serie di considerazioni finali. Se si guarda all'esperienza degli altri Paesi europei, non si può certo dire che la sindacalizzazione delle forze militari abbia creato effetti nocivi, anzi. Parlano chiaro i casi di Germania, del Belgio, della stessa Spagna, ove l'introduzione di una dimensione sindacale autentica si è rivelata addirittura – in termini sociologici – proficua sul piano strettamente

---

<sup>65</sup> M. MARTONE, *“Vedette insonni sul confine”*. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 14.

<sup>66</sup> M. MARTONE, *“Vedette insonni sul confine”*. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 14.

funzionale, come del resto dimostrano molteplici ricerche di sociologia dell'organizzazione del lavoro. Rappresentare i bisogni degli organizzati, come i sindacati tendono a fare, non può mai rivelarsi dannoso, ma dando sfogo ed espressione a bisogni spesso assai seri e ineludibili, non può se non contribuire in ultima analisi al miglioramento del servizio<sup>67</sup>.

In effetti, le varie proposte che – come vedremo – a partire grosso modo dalla seconda metà degli anni Novanta si sono avvicinate al fine di riformare la rappresentanza militare, hanno spesso assunto come criterio di riferimento l'ambito limitrofo delle Forze di Polizia all'ordinamento civile.

La legge 121/1981, infatti, procedendo alla smilitarizzazione della Polizia di Stato, ha finito per concedere ai membri della Polizia, appunto, di associarsi in sindacati (ripetiamolo un'ultima volta, a differenza di quanto invece disciplinato per i militari in base alla legge 382/1978). Tutto ciò, però, come si è anticipato, comporta una serie di limitazioni importanti: è proibito lo sciopero; gli argomenti di servizio non sono di competenza dei sindacati di Polizia; oltre a ciò, i membri della Polizia non possono iscriversi se non ai loro sindacati di categoria. E non è tutto. Le organizzazioni sindacali dei poliziotti non possono avere rapporti di affiliazione, adesione o, in generale, di tipo organizzativo con una serie di associazioni sindacali ulteriori. Appare allora paradigmatica la seguente considerazione di Santoro, secondo cui “comandare nel consenso”, come si fa per la Polizia, grazie all'apporto delle organizzazioni sindacali, è possibile anche

---

<sup>67</sup> Su queste tematiche si veda F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit.

per le altre forze militari previste dall'ordinamento<sup>68</sup>. Lo studioso in questione, infatti, osserva che – egli sta facendo implicito riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale del 1999 dianzi esaminata – che spesso la negazione dei diritti sindacali ai militari è stata affermata in nome delle istanze di operatività, neutralità e coesione che, in nome della tutela del sacro dovere della difesa della patria, le forze militari debbono avere. In verità, egli osserva, queste medesime esigenze di operatività, neutralità, coesione, ecc., che in riferimento ad altre forze militari sono parse sufficienti per negare a essi diritto di associazione sindacale, sono state efficacemente tutelate in Polizia proprio per il tramite – egli scrive – di “un'appropriata architettura sindacale che, seppur soggetta alle limitazioni accennate, garantisce comunque a questi organismi autonomia, pluralismo, democrazia e potere contrattuale, tutti fattori che consentono una migliore tutela degli interessi professionali”<sup>69</sup>.

Si è dunque sottolineata la stridente divergenza che così intercorre tra la condizione del riconoscimento di associazione sindacale di cui godono le forze di Polizia, e la stridente differenza che caratterizza invece Carabinieri e Guardia di Finanza. Sempre Santoro osserva opportunamente che se noi guardiamo retrospettivamente a quel che è stata l'esperienza sindacale della Polizia – la quale oramai conta oltre trent'anni – vediamo che tutti quegli apocalittici scenari che prevedevano interferenze negli ambiti operativi nella pubblica difesa, politicizzazione dei corpi di Polizia, deviazione, con

---

<sup>68</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 35 ss.

<sup>69</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 35.

conseguenti fumosi rischi di sostegno a dei golpe militari, e simili, non si sono verificati affatto. Alla Polizia, cui continua ad essere affidato il compito di garantire la sicurezza interna della nazione, non sono mancati, anzi, soprattutto da allora, i riconoscimenti della popolazione: il rapporto Italia 2009 dell'Istituto Europeo di Studi Politici Economici e Sociali, relativo alla fiducia che i cittadini italiani ripongono nelle istituzioni, assicura alla Polizia un alto grado, paragonabile al 63,3%<sup>70</sup>. E non è tutto. Dal momento in cui sono stati introdotti i sindacati nell'ambito delle forze di Polizia, un ulteriore elemento positivo si è registrato, vale a dire una rilevante deflazione dei contenziosi di natura amministrativa: che invece, nell'ambito militare, erano e sono senza pari rispetto al resto del pubblico impiego, proprio perché, in ambito militare, un organico e naturale itinerario di sindacalizzazione non è mai stato assicurato<sup>71</sup>.

Così, la realtà sindacale della Polizia di Stato si caratterizza per la sua intensa vocazione pluralistica. Le organizzazioni sindacali, infatti, sono decine e alle procedure di contrattazione sono solo le più rappresentative a partecipare<sup>72</sup>. Queste associazioni al plurale, peraltro, rivelano la loro capacità di creare delle solide coalizioni, sorta di “cartello sindacale” di cui vi è necessità nel momento in cui si

---

<sup>70</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 35.

<sup>71</sup> Vedi su questo punto M. MARTONE, “Vedette insonni sul confine”. *A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, cit., p. 5 ss.

<sup>72</sup> S. PALIDDA, *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000. Cfr. F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 36.

tratti di rivendicare i temi più importanti, evitando spaccature e defezioni interne.

E i risultati, anche dal punto di vista della soddisfazione professionale ed economica dei poliziotti, non tardarono a farsi sentire. In particolare – osserva Santoro – alla fine degli anni Ottanta, dopo aver saputo condurre con successo una serie di movimenti contrattuali orchestrati dai loro sindacati, gli agenti di Pubblica Sicurezza riuscirono ad ottenere soddisfazioni economiche certamente superiori a quelle di Carabinieri e Finanziari. Nel senso che gli stipendi di questi ultimi erano meno elevati di quegli degli altri. Disagi e lamentele si moltiplicarono, da parte di Carabinieri e Finanziari: ne seguirono una serie di ricorsi che si tradussero da ultimo in una sentenza storica della Corte Costituzionale, la n. 277/1991, la quale disciplinò la parificazione sia della professione di carriera sia del trattamento economico per tutti i membri delle Forze di Polizia<sup>73</sup>. La conclusione della sentenza suddetta della Corte Costituzionale verrà poi definitivamente consolidata grazie al Decreto Legislativo 195/1995, istitutivo del comparto sicurezza-difesa, in cui finalmente ottenne conferma l'unificazione del contratto. I benefici di tipo economico e normativo dell'azione sindacale delle polizie civili – scrive Santoro – “saranno estesi ai corpi di Polizia militari e alle Forze Armate”<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 37. Cfr. F. CARRER (a cura di), *La Polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma*, Milano, Franco Angeli, 2014, in particolare p. 39.

<sup>74</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 37.

#### **2.4 – La sindacalizzazione delle forze militari. Un iter legislativo travagliato e incompiuto**

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta del Novecento sino a oggi sono stati approntati oltre trenta disegni di legge in materia. Ciascuno dei quali, infatti, perseguiva l'obiettivo di riformare la situazione attuale: è un fatto, però, che nessuno di essi è mai potuto approdare definitivamente al vaglio del Parlamento. Si vede, allora, come vi siano indubbiamente profondi elementi di consapevolezza della rilevanza di questo argomento; congiuntamente, però, a una non meno significativa difficoltà di arrivare a trovare il giusto compromesso tra istanze differenti.

Tutte le forze politiche degli schieramenti parlamentari, nel corso degli anni, si sono cimentate, allora, intorno a questa tematica, proponendo delle possibilità anche molto diverse. Così, accanto a coloro i quali hanno propugnato, per le forze militari, soluzioni di una libertà sindacale limitata, si hanno coloro i quali hanno formulato delle proposte, per così dire, compromissorie o ibride, ossia tali che cercavano di trovare il giusto punto di equilibrio e connubio tra la facoltà di contrattazione, che è propria di ogni organizzazione sindacale, con l'ordinamento militare.

Non mancano, poi, per la verità, anche taluni disegni di legge di impronta nettamente conservatrice, i quali sostanzialmente non fanno che confermare il ritorno al passato. È il caso del disegno di legge n. 161, presentato dal senatore del Popolo della Libertà Ramponi, che già era stato comandante generale della Guardia di Finanza, che in sostanza ribadisce i punti chiave della posizione anti-sindacale, in riferimento alle Forze dell'Ordine, che è vigente (apparso

durante la XVI Legislatura, il disegno di legge in questione fu varato nel 2008). Oltre a questo, abbiamo un disegno di legge come il n. 1157, proveniente da parlamentari del Partito Democratico, che invece tenta una soluzione, appunto, compromissoria: rimanendo inalterata la struttura generale dell'ordinamento militare, si tenta tuttavia di far sì che esso possa aprirsi all'associazionismo professionale di natura non sindacale<sup>75</sup>.

In area del Popolo della Libertà, si segnala inoltre sempre nella suddetta legislatura, il disegno di legge del deputato Ascierio (disegno di legge n. 138), che a sua volta tenta, sia pur con un orientamento valoriale e politico di destra, una sorta di ibridazione tra l'ordinamento militare e la facoltà di contrattazione che è propria dei sindacati<sup>76</sup>.

L'iter dei disegni di legge in questione ancora non si è concluso. Tuttavia, da allora, anche solo sul piano nazionale interno, senza cioè chiamare in causa, almeno per ora, la normativa europea, la situazione si è evoluta al modo che segue. In primo luogo, occorre osservare che la più volte menzionata legge dell'11 luglio 1978, n. 382 (*Norme di principio sulla disciplina militare*), è stata abrogata dopo l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 66/2010, che reca appunto il Codice dell'ordinamento militare. Occorre tuttavia sottolineare che il contenuto della suddetta legge n. 382/1978 è stato integralmente travasato all'interno del codice menzionato, sicché essa può leggersi attualmente agli articoli 1465 e seguenti del codice in commento. Viene dunque ribadita

---

<sup>75</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 31.

<sup>76</sup> F. SANTORO, *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, cit., p. 32.

l'idea secondo cui gli organismi rappresentativi del personale militare debbono passare attraverso un sistema di elezione a tre stadi. Il primo stadio concerne i cosiddetti Consigli di Base di Rappresentanza (i quali rappresentano gli organi di base); il primo grado riguarda, invece, gli organi intermedi (Consigli Intermedi di Rappresentanza), laddove il terzo grado concerne il Consiglio Centrale di Rappresentanza, vale a dire un organo centrale a carattere nazionale e interforze, il quale si articola in commissioni nazionali di categoria, avente ancora una volta carattere di interforze (ufficiale, sottufficiale, volontari), nonché in sezioni di Forze Armate o di corpo armato (quali Marina, Esercito, Aeronautica, Carabinieri, Guardia di Finanza)<sup>77</sup>.

Tuttavia, dalla summenzionata legge n. 382/1978 a oggi, è venuto costituendosi un quadro normativo complesso e articolato, che nel corso degli anni ha dato adito a una vera e propria stratificazione normativa, senza tuttavia che si arrivasse a scalfire – come si è detto – la sostanziale negazione del diritto dei militari di dare vita a organismi sindacali propri. Tuttavia, nel corso del ventennio successivo alla summenzionata legge n. 382/1978, e precisamente a partire dalla XIII Legislatura, le forze politiche, sia di maggioranza sia di opposizione, hanno comunque rivelato una sensibilità via via crescente ai problemi lasciati insoluti da questa legge. È accaduto così che la Commissione Difesa della Camera e quella del Senato abbiano dato impulso alla delineazione di diversi

---

<sup>77</sup> Per un'articolata descrizione si vedano i documenti pubblicati sul portale del Parlamento italiano [www.camera.it](http://www.camera.it).

progetti di legge volti ad effettuare un'approfondita revisione della normativa vigente<sup>78</sup>.

Laddove, come si è detto, il Codice dell'ordinamento militare (Decreto Legislativo n. 66/2010) ribadiva nei suoi articoli la legge n. 382/1978, alcune modifiche iniziavano a designarsi con l'articolo 8 del Decreto Legge n. 216/2011, il quale, in materia di composizione degli organismi della rappresentanza militare, prevedeva che al summenzionato Consiglio Centrale di Rappresentanza e altresì in quelli intermedi, venisse assicurata la presenza di rappresentanti dei ruoli degli ispettori e dei marescialli, nonché di sergenti e sovrintendenti e del personale graduato di truppa: senza tuttavia alterare il numero complessivo dei rappresentanti<sup>79</sup>.

Ulteriori e importanti modifiche sono giunte con il Decreto del Presidente della Repubblica del 26 settembre 2012, n. 101, il quale reca il *Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Difesa*. In esso risultano novellati gli articoli 933 e 934 del Decreto Legislativo n. 66/2010. Lo scopo di tale innovazione è di ridurre i componenti del Consiglio Centrale della Rappresentanza militare, nonché i consigli intermedi della stessa, il che significa agire rispettivamente sul Consiglio Centrale di Rappresentanza e sul Consiglio Intermedio di Rappresentanza. Sin qui siamo solo su questioni di dettaglio. Più significativa, forse, è la tematica attinente al cosiddetto "principio di specificità" che, in particolare grazie alla legge 183/2010, articolo 19, è stato finalmente riconosciuto come

---

<sup>78</sup> [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>79</sup> [www.camera.it](http://www.camera.it).

peculiare del lavoro che viene svolto dai membri del comparto della difesa, della sicurezza e del soccorso pubblico<sup>80</sup>.

Viene dunque ribadito che alle forze armate di Polizia, nonché al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco viene riconosciuto un ruolo specifico in considerazione dei compiti peculiari, degli obblighi e delle limitazioni personali a essi spettanti previsti da leggi e regolamenti, proprio in riferimento al compito di tutela delle istituzioni democratiche, di difesa dell'ordine, della sicurezza; tenendo conto altresì che molto spesso si tratta di attività in senso lato usuranti<sup>81</sup>. Sempre in riferimento a tale principio di specificità, alle Forze Armate e, in generale, al personale che si occupa del comparto di difesa e soccorso pubblico, venivano riconosciute una riduzione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali e, nel contempo, la titolarità di un reddito da lavoro dipendente non superiore, con riferimento all'anno 2008, a 35.000 Euro.

Tuttavia, come si vede, il succedersi dei disegni di legge, dei decreti, e via scorrendo, non ha comportato mai, nell'ordinamento nazionale, una revisione profonda o, addirittura, un rivolgimento vero e proprio della normativa solidamente fissata con la legge summenzionata del 1978. Tuttavia, anche alla luce di una serie di recenti sentenze giurisprudenziali che provengono dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la tematica del diritto dei militari a dar vita ad associazioni sindacali proprie, ha ripreso quota e, si spera, non sarà destinata a spegnersi nell'immediato.

---

<sup>80</sup> [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>81</sup> [www.camera.it](http://www.camera.it).

## CAPITOLO 3

### LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E LE LIBERTÀ SINDACALI DEI MILITARI

#### **3.1 – L'articolo 1475, comma 2, del Decreto Legislativo n. 66/2010: una violazione dell'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo?**

Dunque, alla luce di tutto quello che si è detto sin qui, sembra difficile non consentire con chi ritiene che la pervicace negazione del diritto dei militari, in quanto cittadini e lavoratori, a darsi autentiche strutture di rappresentanza sindacale, appare come una posizione sostanzialmente retrograda, volta semplicemente a consolidare le logiche di potere di una minoranza in seno alle strutture militari stesse e alle forze politiche e sociali conservatrici che vi si ricollegano.

Non vi è dunque ragione, insomma, per negare il diritto sindacale ai militari. Anche in quest'ambito, come opportunamente ha scritto Santoro, "è l'evoluzione sociale a prevalere sulle posizioni conservatrici. Un processo di sindacalizzazione può compiutamente realizzarsi anche nell'ambito delle Forze Armate, senza che sia di ostacolo a tale aspirazione la matrice militare dell'ordinamento, questo purché sia mantenuta ferma la distinzione di status tra militare e

cittadino, e anzi assicurando, proprio in tal modo, il riconoscimento di una più compiuta cittadinanza”<sup>1</sup>.

Dunque, lungi dal minare l’integrità, neutralità e imparzialità delle Forze dell’Ordine e, in generale, dei corpi militari, la sindacalizzazione degli stessi suonerebbe come la fondazione di una cittadinanza finalmente integrale, non più parziale, dei militari.

Fa specie però osservare che le più autorevoli istanze a favore della sindacalizzazione dei corpi militari siano provenute da un contesto sovranazionale, cioè a dire dalle istituzioni europee, e in particolare dalla giurisprudenza della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. In particolare, si è voluto rilevare, già negli anni passati, da parte di studiosi come il citato Santoro (e, con impeto polemico ancor più accentuato, di Iafrate) un aperto conflitto tra la disposizione contenuta nell’articolo 1475, comma 2, del Decreto Legislativo n. 66/2010 – precisamente laddove ai militari è fatto divieto di “costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali” – e l’articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, il quale statuisce e tutela l’esercizio della libertà di riunione pacifica e di associazione<sup>2</sup>. Vero è che le restrizioni all’esercizio di tali libertà – sempre secondo la lettera del menzionato articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo – possono essere giustificate da parte delle autorità statali ma esse

---

<sup>1</sup> M. MARTONE, *“Vedette insonni sul confine”*. A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza, cit., p. 460. Cfr. F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 33.

<sup>2</sup> L. BEDUSCHI, *Rassegna delle pronunce della Corte Europea dei diritti dell’uomo del triennio 2008/2010 in tema di artt. da 8 a 11 CEDU*, cit., p. 43.

debbono essere sempre (ha commentato opportunamente Beduschi) “conformi alla legge” e altresì “necessarie in una società democratica” in vista della tutela di altri e non meno fondamentali controinteressi quali: sicurezza nazionale, sicurezza pubblica, difesa dell’ordine, prevenzione dei delitti, protezione della salute e della morale, protezione dei diritti e delle libertà altrui<sup>3</sup>.

Ha osservato non senza una punta di ironia Santoro che seguitare a negare i diritti sindacali ai militari, alla luce dell’articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, significa semplicemente travalicare di gran lunga qualsiasi giustificata limitazione. E infatti: è forse lecito affermare, oggigiorno, che riconoscere i diritti sindacali e militari significherebbe minare, ad esempio, la difesa dell’ordine e la prevenzione dei delitti? O addirittura che ciò significherebbe una vera e propria interferenza nelle libertà altrui, o che addirittura rappresenti una concreta minaccia alla sicurezza pubblica e nazionale? In buona sostanza, in passato, le più autorevoli prese di posizione – persino quelle della Consulta – si erano mosse proprio in questa direzione. Il timore, stando almeno alle formulazioni letterali, era proprio quello di contribuire a corrodere e minacciare dall’interno la sicurezza nazionale proprio da parte di quei Corpi, i militari appunto, i quali erano e sono chiamati in prima persona a difenderla.

In effetti, se si esamina di nuovo l’articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e, soprattutto, le pronunce della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che esso

---

<sup>3</sup> L. BEDUSCHI, *Rassegna delle pronunce della Corte Europea dei diritti dell’uomo del triennio 2008/2010 in tema di artt. da 8 a 11 CEDU*, cit., p. 43.

presuppongono, diventa difficile non notare come si sia creato un vero e proprio solco, fatto di incomunicabilità, tra la legislazione nazionale e quella sovranazionale, cioè europea.

Le leggi e le pronunce giurisprudenziali, in Italia, hanno reiteratamente negato il diritto di associazione sindacale ai militari ritenendo appunto che tali associazioni avrebbero rappresentato una potenziale minaccia per l'ordine democratico. Ora, se si va a leggere quel che statuisce l'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, si vede che questo procede esattamente nella direzione contraria. Lo spirito più autentico dell'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come si è anticipato, emerge in una serie di sentenze di rilevante importanza. Ad esempio, il nesso di libertà sindacale e democrazia, secondo l'interpretazione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (ancora una volta, ripetiamolo, in netta antitesi con le leggi e le pronunce che alla fine hanno prevaricato nell'ordinamento italiano) emerge, in una sentenza del 17 febbraio 2004 (*Gorzelik c. Polonia*) la quale, nel testo inglese, recita come segue: "It is only natural that, where the civil society functions in a healthy manner, the participation of citizens in the democratic process is to a large extent achieved through belonging to associations in which they may integrate with each other and pursue common objectives collectively"<sup>4</sup>. A scanso di equivoci vale la pena tradurre il precedente brano della sentenza in oggetto: "È affatto naturale che quando una società civile funziona in una maniera sana, la partecipazione dei cittadini al processo democratico è da considerarsi in larga

---

<sup>4</sup> Citato da J. MARSHALL, *Human rights and personal identity*, New York, Routledge, 2014, in particolare p. 65.

misura conseguita proprio attraverso l'appartenenza ad associazioni nei quali essi possano integrarsi reciprocamente l'un l'altro e perseguire collettivamente obiettivi condivisi”.

Il tema della libertà sindacale è peraltro esplicitamente ricondotto alla generale dimensione della libertà di associazione (ancora una volta sulla base dell'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo) in un'altra sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: la sentenza *Demir e Baykara c. Turchia*, 12 novembre 2008<sup>5</sup>. Particolarmente rilevante risulta essere a riguardo il paragrafo 109, nel quale viene richiamata una più antica sentenza – risalente addirittura al 27 ottobre 1975 –, quella dedicata alla controversia tra l'Unione Nazionale della Polizia belga e lo Stato del Belgio, in cui, già nel lontano 1975, la libertà sindacale era giudicata, senza se e senza ma, dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, come “one form or a special aspect of freedom of association”<sup>6</sup>. Formula, questa, che deve tradursi come: “una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione”<sup>7</sup>.

E non è tutto. Abbiamo visto, infatti, che in linea di principio l'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo riconosce agli Stati la possibilità di applicare limitazioni al diritto di associazione sindacale quando beni come l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, ecc., siano

---

<sup>5</sup> A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, disponibile online presso il portale [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), in particolare p. 6.

<sup>6</sup> A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, cit., p. 7.

<sup>7</sup> Si veda su queste tematiche ancora una volta F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 36.

messi a repentaglio. Tuttavia, come risulta da altre sentenze ancora – tra cui una sentenza del 2011, che ha visto contendere il partito repubblicano russo contro la Federazione Russa – tali restrizioni alla libertà sindacale in quanto libertà di associazione debbono essere interpretate in chiave restrittiva, dal momento che – recita in traduzione italiana una parte della summenzionata sentenza – “il potere degli Stati contraenti di sottoporre a limitazioni della libertà di associazione dei propri cittadini deve essere usato con parsimonia, eccezioni al diritto alla libertà di associazione vanno interpretate restrittivamente e solo ragioni convincenti pressanti possono giustificare restrizioni a tale libertà”<sup>8</sup>. Dunque, la restrizione delle libertà sindacali deve avere un fondamento di legge: e, in rapporto all’Italia, tale fondamento legislativo senza dubbio sussiste. Ma la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo insiste poi sul carattere restrittivo che deve avere tale interpretazione dell’articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, ragion per cui solo ragioni pressanti, ai limiti dell’ordinario, possono in concreto giustificare, e sempre temporaneamente, delle eccezioni alla libertà associativa. Tutto l’opposto, evidentemente, di quanto è accaduto per tanti anni in Italia, ove dalle leggi ordinarie sino alle pronunce della Consulta, il diritto di associazione sindacale è stato reiteratamente calpestato e negato.

E una serie di ulteriori importantissimi spunti emergono dalla summenzionata sentenza, la quale – riferita ancora una volta da Santoro in traduzione italiana – rivela che, nelle parole stesse delle pronunce della Corte Europea dei Diritti

---

<sup>8</sup> F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 37.

dell'Uomo, la superiorità dell'ordinamento sovranazionale viene senz'altro riconosciuta rispetto ai singoli ordinamenti nazionali, laddove viene detto che nello stabilire se davvero vi sia una necessità di restringere la libertà di associazione dei cittadini, “gli Stati membri hanno solo un limitato margine di apprezzamento, che va di pari passo con una rigorosa supervisione europea che abbraccia sia la legge che le decisioni sulla sua applicazione, comprese quelle provenienti dai tribunali indipendenti”<sup>9</sup>.

Dunque, appare con evidenza l'asimmetria in cui la legislazione nazionale è venuta ponendosi sempre più inesorabilmente rispetto all'ordinamento europeo. Infatti, la restrizione imposta al diritto di associazione sindacale non appare mai suscettibile di essere interpretata in chiave assoluta (come invece entro l'ordinamento nazionale), bensì sempre temporaneamente, soprattutto alla luce di superiori necessità sociali, che debbono essere concretamente dimostrate di volta in volta, e in ogni modo sempre tenendo conto dei pareri espressi dall'ordinamento sovranazionale. Il nome dell'Italia, sin qui, non è stato pronunciato neanche una volta: ma appare evidente la netta antitesi con cui il nostro Paese si è trovato e tuttora si trova rispetto a simili orientamenti normativi e giurisprudenziali.

Ma vi è ragione di ritenere che non sia lontano il giorno in cui, finalmente, anche i militari italiani potranno vedere riconosciute le loro sacrosante aspirazioni a dar vita ad associazioni sindacali con tutti i crismi. Come risulta dal paragrafo seguente.

---

<sup>9</sup> F. SANTORO, *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, cit., p. 37.

### **3.2 – Il riconoscimento delle libertà sindacali militari da parte della Corte della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo: analisi di sentenze**

Che ruolo hanno avuto, negli anni più recenti, i militari italiani in tutta questa vicenda? Sono forse stati a guardare? Non si può certo rispondere affermativamente a questa domanda. Non soltanto con le polemiche per iscritto e a voce, e con concrete prese di posizione, essi hanno in tutti i modi cercato di rivendicare il loro diritto a darsi un sindacato, ma anche mediante una serie di precise mosse istituzionali e giuridiche. Vale la pena rammentare a questo riguardo il ricorso che ha avuto luogo nel 2012 da parte dell’Associazione Assodipro e di altre militari, alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, proprio in materia di divieti imposti ai militari italiani di dar vita ad associazioni professionali a carattere sindacale o comunque di dare la loro adesione ad altre associazioni sindacali. Degna di nota, a questo riguardo, l’esplicita presa di posizione del presidente Emilio Ammiraglia il quale, parlando a nome di coloro i quali egli rappresentava, ha dichiarato che il Codice dell’ordinamento militare (vale a dire il più volte citato Decreto Legislativo del 15 marzo 2010, n. 66, in cui è confluita la pregressa legge dell’11 luglio 1978, n. 382) proprio in quanto recisamente nega il diritto di sciopero dei militari italiani, sembra configurare, da parte dello Stato italiano, una vera e propria violazione dei diritti dell’uomo, con particolare riferimento all’articolo 11 della Convenzione Europea e, oltre a questo, degli articoli 14 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

Ma procediamo con ordine. I ricorrenti, in particolare, hanno denunciato in primo luogo la violazione al più volte

citato articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, precisamente con riferimento alla parte in cui tale articolo statuisce il diritto alla libertà di associazione nonché il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati o di aderire a essi per tutelare i propri interessi. Ed è rimarchevole, ed è degna di essere riferita integralmente, la motivazione che i ricorrenti hanno addotto a questo riguardo: “Il divieto, imposto dalla legge, di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali già esistenti costituisce una restrizione assoluta all'esercizio della libertà sindacale da parte degli appartenenti alle Forze Armate, che non risponda ad una prevalente finalità di interesse generale e che non può giustificarsi neppure alla luce delle specificità proprie dei corpi militari dello Stato ai sensi dell'ultima frase dell'art. 11, comma 2, tenendo altresì conto degli altri obblighi internazionali gravanti in capo all'Italia in materia di tutela della libertà sindacale, tra cui quelli derivanti dalla Convenzione dell'OIL n. 151, dall'art. 5 della Carta sociale europea riveduta e, per quanto di rilevanza, dall'art. 12 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea”<sup>10</sup>.

Come si vede, muovendosi in linea con le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo precedentemente esaminate, i ricorrenti hanno contestato che la negazione del diritto sindacale ai militari italiani risponda effettivamente a una finalità di natura generale: in ogni modo, si tratta di un divieto che non può essere giustificato in forma assoluta.

A giudizio dei ricorrenti, la flagrante contraddizione in cui lo Stato italiano si troverebbe non soltanto nei confronti

---

<sup>10</sup> Vedi in particolare il comunicato stampa di EMILIO AMMIRAGLIA presso il portale [www.militariassodipro.org](http://www.militariassodipro.org).

dell'ordinamento sovranazionale, bensì anche con se stesso, emerge dall'ulteriore considerazione secondo cui l'Italia, nel mentre ha contratto una serie di rilevanti obblighi internazionali in fatto di tutela della libertà sindacale – come risulta appunto dalla ratifica della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 151 e altresì dall'articolo 5 della Carta sociale europea –, per altro verso nega al suo interno il diritto di associazione sindacale proprio a quei corpi professionali come i militari, che esorta all'adempimento del “sacro dovere” della difesa della Patria.

Vale la pena rammentare che la suddetta convenzione, riguardante la protezione del diritto di organizzazione e le procedure per la determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica, fu adottata nel giugno 1978 durante una riunione della conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro<sup>11</sup>. E qui la contraddizione flagrante in cui il nostro Paese viene a trovarsi, è evidente. Non dimentichiamo, infatti, che allorché vide la luce, nel 1919, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), dovuta ai Paesi firmatari del Trattato di Versailles, l'Italia era tra questi<sup>12</sup>. I vari passaggi del testo della Convenzione del 1978, debitamente evidenziati, possono mettere in risalto questa intrinseca contraddittorietà tra un Paese che, da un lato, in un prestigioso consesso internazionale, rivendicava i diritti associativi e se ne faceva paladino, e per altro verso li negava drasticamente al suo interno.

---

<sup>11</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>12</sup> F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, UTET, 2010, in particolare p. 35 ss.

Così, nella parte prima della suddetta Convenzione (*Sfera di Applicazione e Definizioni*), precisamente all'articolo 1, comma 3, era stabilito che “la legislazione nazionale determinerà la misura in cui le garanzie previste nella presente Convenzione si applicheranno alle Forze Armate e di Polizia”<sup>13</sup>.

Se presa isolatamente, questa frase sembrerebbe giustificare la negazione del diritto sindacale nel nostro ordinamento. Ma, in verità, si può osservare che si tratta di una disposizione solo tendenziale, in ogni caso mai assoluta. Spetta cioè alla legislazione nazionale – è detto dagli estensori della Convenzione – stabilire entro quale “misura” quanto disposto dalla presente Convenzione potrà applicarsi alle Forze dell'Ordine e ai corpi militari. Ma, appunto, si parla di “misura”, cioè a dire di una modulazione nell'applicazione delle disposizioni, non già di una negazione totale e irrevocabile come per troppo tempo in Italia è stato.

Un'ulteriore incongruenza o contraddizione tra quanto disposto dalla Convenzione e l'ordinamento italiano lo si trova nel successivo articolo 4 che stabilisce quanto segue: “I pubblici dipendenti dovranno godere di un'adeguata protezione contro ogni atto di discriminazione che tenda a pregiudicare la libertà sindacale in materia d'impiego”<sup>14</sup>. Dunque, recita testualmente l'articolo, si tratta di tutelare i pubblici dipendenti di ogni ordine e grado contro qualsiasi tentativo

---

<sup>13</sup> F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, UTET, 2010, in particolare p. 45. Degna di nota è anche l'ulteriore considerazione di Carinci, secondo cui “la libertà di associazione e il diritto alla negoziazione collettiva sono tra i principi fondanti dell'OIL” (p. 45).

<sup>14</sup> F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p. 45.

discriminatorio volto a infirmare la loro libertà di associazione sindacale.

Ancor più eloquente è il successivo articolo 5, il quale si compone dei tre seguenti commi:

1. le organizzazioni dei pubblici dipendenti dovranno godere di una completa indipendenza nei confronti delle autorità pubbliche;

2. le organizzazioni dei pubblici dipendenti dovranno godere di un'adeguata protezione contro ogni atto di ingerenza da parte delle autorità pubbliche nella loro formazione, funzionamento e gestione;

3. vengono in particolare assimilati ad atti di ingerenza, ai sensi del presente articolo, le misure tendenti a promuovere la creazione di organizzazioni di pubblici dipendenti sotto un'autorità pubblica, o a sostenere delle organizzazioni di pubblici dipendenti con mezzi finanziari o altri, con l'obiettivo di porre tali organizzazioni sotto il controllo di un'autorità pubblica<sup>15</sup>.

Dunque, la Convenzione stabilisce che alle organizzazioni di dipendenti pubblici – e dunque anche verosimilmente di militari – dovrà essere assicurata piena indipendenza nei confronti delle autorità pubbliche. Ration per cui, quella istanza di controllo e supervisione che le alte sfere dell'Esercito hanno sempre preteso di esercitare sui loro sottoposti si giustificano per fini operativi e professionali, ma non possono estendersi sino al punto di togliere qualsiasi fondamento al diritto di associazione sindacale.

---

<sup>15</sup> F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p. 47. Cfr. [www.militariassodipro.org](http://www.militariassodipro.org).

Anche la Carta sociale europea, varata nel 1961 e riveduta nel 1996 – avente tra i sottoscrittori anche l'Italia in virtù del suo status di Paese membro del Consiglio d'Europa – ribadisce l'esistenza di specifici “diritti sindacali”<sup>16</sup>. L'articolo in oggetto è, ancora una volta, di un'evidenza lapalissiana: “Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti si impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla”<sup>17</sup>. È bensì vero che nel prosieguo viene detto che “la misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla Polizia saranno determinate dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle Forze Armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone, è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale”<sup>18</sup>; parimenti vero che non sussistendo le ragioni per operare una radicale negazione dei diritti sindacali delle Forze Armate, si tratterà semplicemente di modulare l'applicazione di questo diritto, non già di negarlo completamente: insomma, l'ordinamento europeo non fornisce alla legislazione nazionale alcun appiglio in tal senso.

E non è tutto qui. Assodipro e gli altri ricorrenti hanno aggiunto alle già eloquenti motivazioni esposte in precedenza, ulteriori ragioni, facendo in primo luogo riferimento

---

<sup>16</sup> Vedi il testo originale della Carta presso il portale [www.coe.it](http://www.coe.it).

<sup>17</sup> Carta sociale europea, cit., p. 10.

<sup>18</sup> Carta sociale europea, cit., pp. 10-11.

all'articolo 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Questo assume particolarmente risalto per la tematica qui trattata se letto congiuntamente al menzionato articolo 11. Infatti, laddove quest'ultimo, come sappiamo, scolpisce il principio della libertà di riunione e di associazione per i cittadini europei, l'articolo 14 proclama invece il "divieto di discriminazione"<sup>19</sup>. Il suddetto articolo dichiara che "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciute nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione"<sup>20</sup>.

Si tratta di un principio indubbiamente forte ai fini della rivendicazione del diritto sindacale dei militari. Ecco allora perché vale la pena – dal punto di vista dei ricorrenti – richiamare anche l'articolo 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Infatti, si direbbe che l'essere membro delle forze militari, alla luce di un tale articolo, risulti essere ragione di discriminazione, in ordine ai diritti sindacali, alla stessa stregua dell'essere di diversa etnia, di diverso orientamento ideologico e religioso, e via enumerando tutte quelle che sono ordinariamente le cause di discriminazione. In ultima istanza, cioè, venendo meno valide ragioni, seguitare a negare i diritti sindacali e militari significa esercitare a loro

---

<sup>19</sup> Consiglio d'Europa (a cura di), *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, consultabile online presso il portale [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>20</sup> Carta sociale europea, cit., p. 13.

danno una vessazione che si configura alla stessa stregua di una discriminazione.

Si tratta del resto di un tema che emerge con tutta chiarezza nella presa di posizione ufficiale dei ricorrenti, allorché essi osservano che, alla luce dei summenzionati articoli 11 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, “il divieto assoluto di libertà sindacale per gli appartenenti alle Forze Armate, così come attualmente configurato dalla legge, determina una disparità di trattamento ai danni di una specifica categoria di pubblici dipendenti rispetto ad altri funzionari dello Stato (si pensi, in particolare ai militari di leva e quelli richiamati in servizio temporaneo, nonché agli appartenenti alla Polizia di Stato), e perché tale disparità di trattamento è priva di giustificazione oggettiva e ragionevole, considerando tra l’altro che nella maggior parte degli altri Stati europei anche gli appartenenti alle Forze Armate beneficiano di una più o meno ampia libertà di associazione sindacale”<sup>21</sup>. Dunque, come si vede, si avrebbe una discriminazione ai danni dei militari in confronto con gli altri dipendenti pubblici e, in generale, funzionari statali. Il che appare affatto retrogrado soprattutto se si considera – e si tratta di un tema che tra breve andremo a sviscerare – presso la maggior parte degli Stati europei le Forze Armate godono di una più o meno ampiamente riconosciuta libertà sindacale.

Ma non solo gli articoli 11 e 14, bensì anche l’articolo 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo sembra implicitamente rivolgersi contro lo stato di cose attuale, normativo e giurisprudenziale, italiano. Anch’esso, infatti,

---

<sup>21</sup> Vedi il comunicato stampa a cura di EMILIO AMMIRAGLIA presso il citato portale [www.militariassodipro.org](http://www.militariassodipro.org).

viene richiamato dai ricorrenti. E si tratta di un tema particolarmente rimarchevole in riferimento ai diritti sindacali delle forze militari. L'articolo 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, infatti, parla di un "diritto a un ricorso effettivo" che spetta a ogni cittadino europeo. Precisamente esso statuisce quel che segue: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali"<sup>22</sup>.

Il ricorso effettivo, a ben considerare, si tratta di un diritto che in special modo ai militari spetta poter esercitare. Allorché persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali – e qui implicitamente ricorrenti vogliono fare riferimento ai superiori che agiscono in maniera arbitraria e vessatoria contro i loro sottoposti – commettono delle violazioni, deve essere possibile ricorrere dinanzi a istanze nazionali, scavalcando cioè il potere arbitrario dei superiori. Abbiamo visto, infatti, in precedenza come questo rappresenti un punto dolente della vita disciplinare militare specialmente italiana. Soprattutto in assenza di un'associazione sindacale riconosciuta, il singolo militare è lasciato solo nella rivendicazione dei propri diritti: e il rischio tutt'altro che puramente astratto e ipotetico è che egli, nell'esperire un ricorso, finisca per ritrovarsi tra i suoi giudici le stesse persone che in un primo tempo erano state responsabili della violazione a suo danno.

---

<sup>22</sup> Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, cit., p. 13.

È innegabile che questa situazione discriminativa acquisti particolare risalto proprio se – come si è anticipato – poniamo a raffronto la situazione dei militari italiani con quella di tanti altri militari in Europa e nel mondo intero. Da questo punto di vista la comparazione ha effetti addirittura avvilenti se a essa si guarda con l’occhio e gli interessi dei militari italiani. Si consideri che in Europa in assoluto il più remoto sindacato militare fu quello norvegese, risalente addirittura al 1835! Venne poi, al secondo posto, l’Olanda, che diede vita al suo sindacato militare nel 1898 e, infine, al Belgio, nel 1909<sup>23</sup>.

In questi Paesi, particolarmente evoluti sul piano della legislazione sociale, risulta addirittura encomiabile la sensibilità con cui da subito si è voluto equiparare la condizione dei militari in quanto lavoratori a quella di tutti i restanti lavoratori della società. Dunque, tra Otto e Novecento, nel momento in cui particolarmente acute in tutta Europa erano le lotte sociali e la rivendicazione per i diritti dei lavoratori, in questi Paesi si pensò bene a non relegare in una posizione discriminatoria i membri delle Forze dell’Ordine. E, ripetiamolo ancora una volta, il confronto con la situazione italiana non può se non risultare avvilente, se consideriamo che a ben più di un secolo di distanza i militari italiani sono ancora nelle condizioni di dover lottare per vedere riconosciuti questi loro fondamentali e inalienabili diritti sociali.

Da ultimo, abbiamo il caso della Spagna, la quale a partire dal 2007 ha promulgato una legge grazie a cui ai membri delle Forze Armate è stata data la possibilità di dar

---

<sup>23</sup> C. CATALDI, *Diritti sindacali dei militari e diritto europeo. La parola alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, maggio 2014, in [www.dirittieuropa.it](http://www.dirittieuropa.it).

vita ad associazioni sindacali, e contestualmente ha preso forma anche il sindacato della Guardia Civil, che rappresenta l'omologo dell'Arma dei Carabinieri italiana (sindacato, questo spagnolo, che di per sé solo conta oltre 40.000 iscritti)<sup>24</sup>. E la dimensione di singolare divario tra l'Italia e altri Paesi esce ulteriormente confermata se solo consideriamo che anche un Paese come la Serbia, il quale aspira a divenire membro dell'Unione Europea, presenta, tra le sue credenziali e fiore all'occhiello, cioè a dire fra i titoli di merito per potere divenire membro dell'Unione, anche la presenza di efficaci sindacati militari. Viceversa, l'Italia, che notoriamente è stata tra i Paesi fondatori di quella che è attualmente l'Unione Europea già a partire dal Trattato di Roma del '50, resta invece largamente indietro proprio su questo punto essenziale.

Ma, forse, anche per i militari italiani siamo vicini a una svolta. Nel capitolo che segue, infatti, occorre andare ad occuparsi di due fondamentali sentenze, emesse il 2 ottobre 2014, in cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, pronunciandosi intorno al divieto assoluto di dar vita a sindacati nell'ambito delle Forze Armate francesi, ha ritenuto che sia stato violato l'articolo 11 della Convenzione.

### **3.3 – 2 ottobre 2014. Una data storica**

L'espressione enfatica “data storica”, alla luce delle due sentenze con cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato la Francia circa il divieto assoluto di costituire sindacati militari, non è da considerarsi esagerata. Infatti, fra

---

<sup>24</sup> C. CATALDI, *Diritti sindacali dei militari e diritto europeo. La parola alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, art. cit.

le motivazioni addotte dalla Corte spicca il richiamo agli stessi principi legislativi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che in precedenza abbiamo richiamato per mostrare, a raffronto di essi, l'inadeguatezza della legislazione e della giurisprudenza italiana in materia. Si tratta di due sentenze emesse all'unanimità il 2 ottobre 2014 e aventi a oggetto rispettivamente il ricorso n. 10609/10 (Matelly vs. Francia) e il ricorso n. 32191/09 (ADEFDROMIL vs. Francia). Ancora una volta la contestazione che ha portato a motivare il ricorso e a condannare la Francia, risiede principalmente nella violazione dell'articolo 11, relativo cioè alla libertà di riunione e di associazione.

È doveroso soffermarsi analiticamente su queste due sentenze proprio in virtù della singolare importanza che esse rivestono<sup>25</sup>.

Iniziamo dal caso relativo alla sentenza Matelly vs. Francia. Il signor Matelly, cittadino francese, ricorrente, ufficiale di gendarmeria con incarico di ragioniere, nonché ricercatore presso il Centro Nazionale francese per la Ricerca Scientifica (CNRS), nel 2007 si iscriveva ad un forum su internet dal titolo *Gendarmes et Citoyens*. In particolare, a Matelly spettava la funzione di amministrare e moderare uno spazio virtuale in cui gendarmi e cittadini scambiavano le proprie opinioni. Ben presto il numero degli iscritti e dei partecipanti a questo forum, fra i quali vi erano civili oltre che gendarmi tanto in pensione quanto in servizio, iniziò a crescere. Ma è partire dall'anno successivo che la situazione precipita. Infatti, proprio in virtù del grande seguito del forum,

---

<sup>25</sup> Si vedano entrambe le sentenze presso il portale web [www.euromil.org](http://www.euromil.org).

venne in mente a Matelly di fondare, assumendone la carica di vicepresidente, un'associazione specifica dal nome *Forum Gendarmes et Citoyens* (forum per i gendarmi e i cittadini).

Nell'aprile 2008 Matelly informò tempestivamente la Gendarmeria nazionale che l'associazione era stata costituita avendo come scopo primario quello della comunicazione tra militari in servizio e in pensione, nonché civili. Di tutt'altro tenore, però, la reazione del direttore generale della Gendarmeria nazionale. Nel maggio 2008, infatti, dopo che era stato propagato l'annuncio ufficiale della costituzione dell'associazione, Matelly e gli altri gendarmi in servizio membri dell'associazione in questione vengono intimati di rassegnare immediatamente le dimissioni. In particolare, al direttore generale della Gendarmeria nazionale francese parve che questa associazione – il cui scopo dichiarato non era se non quello della “comunicazione” – in realtà, a giudicare dal tenore delle conversazioni che si tenevano sul forum, rappresentava un esempio coperto di associazione sindacale di categoria, ciò che – in Francia come in Italia – era ed è vietato ai sensi dell'articolo 4121 del Codice della Difesa. In particolare, al direttore generale della Gendarmeria nazionale parve di ritrovare gli estremi per poter definire come un gruppo sindacale l'associazione in questione in una precisa formulazione espressa nello statuto dell'associazione medesima, ove si diceva che fra gli altri, gli associati avevano lo scopo di “difendere la situazione patrimoniale e non patrimoniale dei gendarmi”.

Per tutta risposta, Matelly informò il direttore generale che l'associazione era ben disposta a fare chiarezza su tutto eliminando qualsiasi riferimento ambiguo nel suo atto costitutivo. Matelly per parte sua si dimetteva

dall'associazione ma nel contempo, egli, insieme ad altri gendarmi, faceva ricorso contro le pretese dell'alta gerarchia militare. Il suo ricorso, tuttavia, il 26 febbraio 2010 viene respinto dal Consiglio di Stato, il quale in ultimo per parte sua conclude dichiarando pienamente legittima la richiesta di dimissioni avanzata dal direttore generale della Gendarmeria nazionale.

Ed è qui che viene dato adito ad un ricorso ulteriore, presentato questa volta alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Lamentando un'ingerenza senza dubbio ingiustificata e sproporzionata, Matelly denunciava anche una violazione dell'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (libertà di espressione), nonché una violazione dell'articolo 6 (diritto ad un equo processo) e dell'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo). La Camera che ha emesso la sentenza, composta da sette giudici di nazionalità differenti, giunge alle seguenti conclusioni. Con riferimento all'articolo 11, prevalentemente considerato dalla Corte, l'ordine di dimettersi dall'associazione (forum per i gendarmi e i cittadini) intimato al signor Matelly, viene giudicato senz'altro come un'interferenza indebita nei confronti dell'esercizio dei diritti che a lui, in quanto cittadino europeo, l'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo garantisce. Si tratta di un'interferenza che risulta ancor meno ingiustificabile – osserva la Corte – soprattutto se si fa riferimento al fatto che essa ha avuto luogo all'interno di una società democratica. Certamente – osserva la Corte – lo Stato francese dispone di un complesso di procedure e organismi istituzionali mediante cui farsi carico delle preoccupazioni del personale militare. Tuttavia, ritiene che “tali istituzioni non sostituiscono la libertà di associazione del personale militare,

una libertà che comprende il diritto di formare sindacati e di aderirvi. La Corte è consapevole del fatto che la particolare natura dell'ammissione delle Forze Armate necessita che l'attività sindacale – che, nell'adempiere il suo scopo, potrebbe portare alla luce l'esistenza di opinioni critiche riguardanti alcune decisioni che hanno interessato la situazione morale e pecuniaria del personale militare – deve essere adattata a queste particolari circostanze”<sup>26</sup>. Dunque, proprio in virtù della peculiare situazione professionale dei militari, talune restrizioni potrebbero risultare giustificate: a patto, tuttavia, osserva significativamente la Corte, che “tali restrizioni non privino il personale militare del diritto generale di associazione in difesa dei loro interessi professionali e non pecuniari”<sup>27</sup>.

Di qui, allora, la severa conclusione della Corte, secondo cui i motivi che le autorità militari hanno accampato allo scopo di limitare i diritti di Matelly non sono da considerarsi né sufficienti né pertinenti. Si tratta, infatti, di un divieto assoluto che viene rivolto al personale militare il quale decide di riunirsi entro un sindacato di categoria allo scopo di far valere interessi professionali e non pecuniari. Di qui, allora, la laconica conclusione della Corte: “Questo divieto generale di formare o aderire a un sindacato usurpa l'essenza stessa della libertà di associazione, e non può essere considerato proporzionato e non è quindi necessario in una società

---

<sup>26</sup> Sentenza Matelly vs. Francia, cit., pp. 3-4.

<sup>27</sup> Sentenza Matelly vs. Francia, cit., p. 4.

democratica. Ne consegue che vi è stata una violazione dell'art. 11”<sup>28</sup>.

La Corte, invece, respingeva, in quanto manifestamente infondato, il ricorso di Matelly circa una presunta violazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

Impossibile non dare tutto il risalto che merita questa sentenza. Infatti, pur riconoscendo fondata, almeno in alcune situazioni e contesti, la preoccupazione delle gerarchie militari francesi circa la legittimità della conservazione dell’ordine e della disciplina, la Corte tuttavia è pervenuta alla conclusione che gli organismi interni e le istituzioni che la legislazione francese prevede (analoga ai Consigli Centrali di Rappresentanza italiani, per intendersi) allo scopo di rappresentare istanze e preoccupazioni del personale militare, non sono tuttavia tali da poter soppiantare *in toto* la libertà dei militari di formare associazioni sindacali e prendervi parte. Ecco allora perché quello ingiunto a Matelly da parte delle alte gerarchie militari francesi appare come un “divieto assoluto”, come tale inammissibile, dal momento che il divieto generale e categorico, per il personale militare, di unirsi in un sindacato di categoria suona come una patente violazione della libertà di associazione, dunque va a colpire proprio l’articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

Lo stesso giorno 2 ottobre 2014 la Corte emetteva un’altra sentenza riguardante il caso ADEFDROMIL vs. Francia, riguardante ancora una volta la questione del divieto di costituzione di sindacati entro le Forze Armate francesi. Il ricorso è stato presentato da un’associazione, il cui acronimo è

---

<sup>28</sup> Sentenza Matelly vs. Francia, cit.

appunto ADEFDROMIL (*Association de Défense de Droit des Militaires*) istituita nel 2001 dietro iniziativa di due militari, Bavoil e Radajewski, allo scopo di esaminare e difendere i diritti sia individuali sia collettivi del personale militare e non già i suoi interessi economici.

Nel corso degli anni l'associazione in questione aveva più volte avanzato domande allo scopo di ottenere una revisione giudiziaria – a causa di presunti abusi di autorità – contro quelle decisioni amministrative che avevano avuto effetti negativi sulla situazione occupazionale ed economica del personale militare. Tali domande di revisioni, in forma di ricorsi al Consiglio di Stato, furono tuttavia da quest'ultimo respinti, ancora una volta in nome di una presunta violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 4121 del Codice della Difesa francese. Esaminando il caso, la Corte giunge all'unanimità che, ancora una volta, ci si trova dinanzi ad una violazione patente dell'articolo 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, con riferimento alla proibizione per il personale militare di dare vita ad associazioni od organi sindacali.

Ora, come sono state accolte in Italia queste due storiche sentenze? Evidentemente, esse non potevano essere accolte se non con grande soddisfazione ed entusiasmo. Si tratta, peraltro, come vedremo, di reazioni tanto interne al mondo militare quanto (e questo non è meno significativo) al mondo politico. In primo luogo, vale la pena raccogliere ancora una volta il parere del presidente di Assodipro, il più volte citato Emilio Ammiraglia, il quale esulta dinanzi a queste due sentenze invocando a proposito di esse il principio di una vera e propria vittoria del diritto contro l'oscurantismo delle gerarchie militari retrograde. E ciò anche perché – specificava

Ammiraglia – tuttora è pendente un’analoga vertenza, presso la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, simile a quella giudicata il 2 ottobre (vertenza, che poi non è se non quella del 2012, che abbiamo discusso precedentemente). La situazione, infatti, appare del tutto analoga: così come le alte gerarchie militari francesi hanno ritenuto che in entrambi i casi giudicati vi fosse violazione del codice militare, così in Italia il codice militare, precisamente l’articolo 1475, comma 2, prevede analoghe negazioni del diritto sindacale; negazioni che la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo non potrà se non giudicare, come già ha fatto per la Francia, lesive della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

Dunque, la normativa francese prevede (o, meglio, prevedeva) un divieto assoluto per i suoi militari di costituire sindacati: e un divieto assoluto prevede la legge italiana a questo proposito. Certamente la Corte ribadisce che da parte del personale militare l’esercizio del diritto di libertà di associazione potrebbe, in determinati casi, andare soggetto ad alcune legittime restrizioni: quel che invece la Corte ha valutato come affatto illegittimo è il divieto generale di formare o di aderire ad un sindacato, il che è in conflitto con la Convenzione.

Non potevano naturalmente non esservi reazioni immediate presso la pubblica opinione francese e, naturalmente, presso le alte sfere politiche. È da ricordare a questo proposito l’intervento del Ministro della Difesa francese, Le Drian, il quale ha dichiarato che il governo non potrà esimersi dal valutare con scrupolo le decisioni della Corte, predisponendo tutta una serie di mutamenti che nel futuro prossimo la legge francese di necessità dovrà apportare al fine di mettersi in armonia con gli obblighi previsti dai

trattati internazionali e, nella fattispecie, con le decisioni prese dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Peraltro, la suddetta vertenza pendente presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale vede come ricorrente Assodipro, non è l'unica né la sola. Anche parte della rappresentanza militare della Guardia di Finanza, più di recente, ha presentato un suo ricorso alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Tutto ha tratto origine dalla discutibile decisione del Tribunale Ordinario di Torino, il quale, il 31 maggio 2013, durante la celebrazione del processo contro gli artefici degli scontri che avevano avuto luogo in Val di Susa due anni prima, emanava un'ordinanza il contenuto della quale era di impedire che potessero costituirsi parte civile gli organismi di rappresentanza degli appartenenti alle forze militari statali, cioè a dire i Consigli Intermedi di Rappresentanza dell'Arma dei Carabinieri e i Comitati di Base dei Rappresentanti del Comando Regionale della Guardia di Finanza piemontese, sulla base della motivazione fondamentale secondo cui a tali organismi di rappresentanza non può essere attribuito il carattere di associazioni sindacali in senso proprio.

Questa singolare vicenda processuale, che vede l'arbitraria esclusione negli organismi rappresentativi di Finanza e Carabinieri, appunto rispettivamente Comitati di Base dei Rappresentanti e Consigli Intermedi di Rappresentanza, ha del paradossale, dal momento che invece i giudici hanno ammesso come parte civile oltre ai Ministeri della Difesa, degli Interni e dell'Economia, anche i sindacati di Polizia. Sicché si capiscono gli amari sarcasmi rimbalzati in Rete e, in generale, presso i periodici dei militari, ove giustamente si è osservato che fra l'ammissione dei sindacati di Polizia e l'esclusione di Comitati di Base dei Rappresentanti

e Consigli Intermedi di Rappresentanza si apre lo spazio per una vera e propria discriminazione affatto ingiustificata e arbitraria. Sembra quasi – ecco l’amara ironia da molti ripetuta – che le “botte” (quelle prese dai membri delle Forze dell’Ordine contro i dimostranti in Val di Susa) sono diverse se a prenderle è un poliziotto rispetto a un finanziere o a un Carabiniere<sup>29</sup>. Dunque, sembra che la categoria discriminante sia il fatto di essere smilitarizzati (come il caso della Polizia, a differenza di Carabinieri e Guardia di Finanza). Ma il risultato, di sapore davvero paradossale, allora, è che esistano botte di serie A e botte di serie B. Odiosa discriminazione, che potrà essere cancellata solo nel momento in cui sia garantita la possibilità di dare a organizzazioni sindacali a tutti i militari<sup>30</sup>.

Il ricorso della Guardia di Finanza, anche per le modalità con cui è stato svolto, ha destato non poco scalpore. Infatti, nel luglio 2014 400 finanzieri (appunto i ricorrenti) pubblicavano sul quotidiano *La Repubblica* un avviso a pagamento nel quale in forma volutamente provocatoria si annunciava il ricorso da essi presentato contro lo Stato italiano presso la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

Di seguito la riproduzione fedele dell’avviso a pagamento:

---

<sup>29</sup> Tra gli altri, ha fatto questa osservazione il Presidente della categoria Ispettori dei Consigli Centrali di Rappresentanza, Salvatore Trinx.

<sup>30</sup> S. TRINX, *La TAV e la rappresentanza militare*, marzo-aprile 2013, in [www.poliziaedemocrazia.it](http://www.poliziaedemocrazia.it).

## **SI CHIEDE ALL'EUROPA TUTELE E DIRITTI SINDACALI PER LE FIAMME GIALLE CONTRO LO STATO ITALIANO**

Siamo **quattrocento cittadini** in servizio nella **Guardia di finanza** ed abbiamo recentemente presentato un ricorso alla **Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo** contro lo Stato italiano.

Lo abbiamo fatto perché riteniamo che **l'Italia non ci riconosca gli elementari diritti e libertà** che spettano invece a tutti gli altri cittadini, in particolare ai colleghi delle **forze di polizia civili**. Non abbiamo organismi che ci possano realmente rappresentare e difendere davanti all'Amministrazione, alle autorità politiche e giudiziarie.

Il caso che ci ha costretto a ricorrere contro lo Stato italiano, che serviamo comunque con orgoglio e onore, nasce dalla **discriminazione** subita nel corso di un **processo** davanti al Tribunale di Torino.

Quel giudice ha deciso, in base alle leggi nazionali, che le rappresentanze dei **poliziotti** possono tutelare i **collegi feriti**, mentre non è consentito a quelle dei **finanzieri**: stesso servizio, stessi rischi, ma **nessun diritto** per le Fiamme Gialle.

La **Guardia di finanza** è un corpo di **polizia economico-finanziario** altamente specializzato e ai Finanzieri serve un adeguato e moderno sistema di tutele, sganciato dall'arcaica rappresentanza pensata quarant'anni fa per **altre e diverse forze militari**.

Ci rendiamo conto che il ricorso alla Corte di Strasburgo sia un passo clamoroso ma è l'inevitabile conseguenza dell'apatia di **Governo e Parlamento** che sembrano sordi alle nostre richieste di riforma e stanno anzi di nuovo cercando di riproporre un modello di rappresentanza nato per le forze armate e in un **contesto storico-sociale completamente diverso**.

Speriamo che la politica voglia dare finalmente ascolto alle nostre legittime richieste ed evitare, quindi, al nostro **amato Paese** l'ennesima **umiliazione internazionale** da parte della Corte di Strasburgo.

**Noi FINANZIERI abbiamo diritto, come cittadini in divisa di questo Paese e dell'Unione Europea, al rispetto e alle tutele riconosciute a tutti gli italiani.**

**I ricorrenti**

La pubblicazione di questo clamoroso annuncio cadeva in concomitanza con un altro increscioso evento giudiziario che colpiva il diritto – in particolare dei finanzieri – di dare vita a loro proprie associazioni sindacali. Con la sentenza n. 8052 i giudici del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sezione II, in data 23 luglio 2014 ribadivano l'assunto da noi ormai ben conosciuto, e precisamente che – citazione testuale – “un militare non può dare vita ad associazioni sindacali né aderire a sindacati già esistenti”<sup>31</sup>. Spiega una studiosa come Giuliana Gianna che la sentenza riguardava un

---

<sup>31</sup> Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sezione II, sentenza n. 8052, 23 luglio 2014, reperibile online presso il portale [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

ricorso mediante il quale si era tentato di annullare la nota con cui il comando generale della Guardia di Finanza aveva disposto l'inammissibilità dell'istanza di costituzione di un'associazione sindacale tra militari; istanza che era stata avanzata da un brigadiere delle Fiamme Gialle di nome Francesco Solinas. Irremovibile la posizione del comando secondo cui – osserva Gianna – “la costituzione di associazioni fra militari a carattere sindacale e l’adesione ad associazione della specie già esistenti sono espressamente vietate dal comma 2 dell’art. 1475 del D.Lgs. n. 66/2010 (Codice dell’ordinamento militare)”<sup>32</sup>. Nel ricorso il suddetto brigadiere Solinas fu sostenuto, ancora una volta, dall’infaticabile associazione Assodipro. Il ricorso presentato deduceva violazione dell’articolo 117, comma 1, della Costituzione repubblicana, nonché violazione degli articoli 11 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Tuttavia, il ricorso veniva respinto dal Tribunale Amministrativo Regionale con una motivazione che ricalcava fedelmente la posizione già espressa dalla nota mediante cui il comando rigettava l’istanza avanzata a suo tempo da Solinas e che si lascia riassumere nei seguenti passi, stralciati dalla sentenza: “I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali”; “I militari non possono aderire ad associazioni considerate segrete a norma di legge e a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> G. GIANNA, *Sulla libertà di associazione sindacale per il personale militare la CEDU concede ciò che il TAR nega*, reperibile online presso il portale [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it).

<sup>33</sup> G. GIANNA, *Sulla libertà di associazione sindacale per il personale militare la CEDU concede ciò che il TAR nega*, cit.

Opportunamente Gianna osserva che la novità della motivazione su cui il ricorso si fondava risiedeva appunto nel richiamo ai summenzionati articoli della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Ciò non è bastato, tuttavia, a far recedere il Tribunale Amministrativo Regionale e a indurlo a tenere una posizione che si discostasse rispetto a quella che tradizionalmente, per tanti anni, abbiamo unilateralmente visto essere propria della giurisprudenza italiana in materia.

Tanto più, alla luce di quest'ulteriore insuccesso della richiesta dei finanzieri e, in generale, delle Forze dell'Ordine e dei militari italiani ad avere proprie associazioni sindacali, acquista particolare risalto e valore la coppia di sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che abbiamo appena esaminato e che lascia ben sperare per un positivo sviluppo della questione anche in Italia.

## CONCLUSIONI

Alla luce della clamorosa proposta messa in atto dai finanziari, e nel contempo tenuto conto delle due storiche sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, non si può non focalizzare l’attenzione – giunti al termine del presente elaborato – sulla forbice o sul grave divario, se si preferisce così definirlo, che intercorre tra l’orientamento nazionale in materia di rappresentanza sindacale di militari e l’orientamento che la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha autorevolmente inaugurato. Nel tentativo legittimo di ottenere l’appoggio della pubblica opinione (la clamorosa protesta corrispondente all’annuncio a pagamento voleva avere appunto questo scopo), i militari hanno cercato di fare leva sulle forze più avanzate e progressiste della società civile italiana, al fine di scalzare posizioni retrograde che – secondo la severa ma difficilmente contestabile analisi di De Marchi – sono dovute soprattutto al potere e alle ingerenze di una vera e propria “lobby militare”, in cui una minoranza di privilegiati rischia effettivamente di conculcare i diritti della larga maggioranza dei sottoposti<sup>1</sup>.

Ma come ha reagito, allora, la politica di fronte allo scalpore suscitato dalle iniziative dei militari italiani e, soprattutto, di fronte al netto e inequivocabile orientamento assunto dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo? Merita allora di essere riferita a questo riguardo un’interrogazione rivolta dai senatori Marton e Santangelo (appartenenti entrambi

---

<sup>1</sup> L’espressione “lobby militare” è riscontrabile in T. DE MARCHI, *Militari. Un sindacato anche per loro, ce lo chiede l’Europa*, in “Il Fatto Quotidiano”, 6 ottobre 2014, reperibile presso il portale [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it). Come si vede dalla data, l’articolo di DE MARCHI fu pubblicato all’indomani della pubblicazione delle due storiche sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

al Movimento 5 Stelle) i quali, alla luce appunto delle sentenze *Matelly vs. Francia* e *ADEFDROMIL vs. Francia* hanno sollevato con forza la questione relativa al carattere indubbiamente anacronistico che la legislazione e la giurisprudenza italiane in materia hanno. Osservano testualmente Marton e Santangelo nel loro intervento, a riscontro del ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo fatto dai 400 finanzieri di cui sopra: “Il chiaro indirizzo giurisprudenziale della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo minaccia di concretizzarsi in una sicura condanna anche per l’Italia, nonché in ulteriori e costose controversie davanti a tale tribunale internazionale, qualora non si provveda prima ad eliminare il divieto normativo oggetto della censura dei giudici di Strasburgo”<sup>2</sup>.

Ancora sino a tutto il luglio 2014, al tempo in cui il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio rigettava per l’ennesima volta un ricorso presentato dai finanzieri, la deputata del PD Villecco Calipari – in un’intervista rilasciata al portale [www.ilnuovogiornaledemilitari.it](http://www.ilnuovogiornaledemilitari.it) – sembrava propendere, ancora una volta, per la negazione del diritto di associazione sindacale<sup>3</sup>. Senonché, come osserva un osservatore imparziale e autorevole quale il Presidente di Assodipro, Emilio Ammiraglia, a seguito delle due storiche sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, la stessa Villecco Calipari, prendendo la parola alla Camera il 13 novembre 2014, ha osservato che delle sentenze della Corte

---

<sup>2</sup> Si veda il testo integrale dell’intervento presso il portale [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>3</sup> Si veda al riguardo lo sfiduciato articolo di G. TORO, *400 finanzieri ricorrono alla Corte di Strasburgo per il riconoscimento dei diritti sindacali*, 29 luglio 2014, consultabile online presso il sito [www.finanzieridemocratici.blogspot.it](http://www.finanzieridemocratici.blogspot.it).

Europea dei Diritti dell’Uomo non è possibile non tenere conto anche in Italia<sup>4</sup>. Dunque, la questione è stata finalmente portata all’ordine del giorno presso la Commissione Difesa della Camera, come dichiarato anche dal Presidente di essa, Onorevole Elio Vito.

Non si può se non auspicare che da questa rinnovata discussione esca finalmente tutelato il diritto dei militari italiani – in quanto cittadini italiani ed europei – a dare vita a loro proprie associazioni sindacali.

---

<sup>4</sup> E. AMMIRAGLIA, *Riforma della RR.MM. Bene, Onorevole Villecco Calipari: si discuta finalmente di tutto*, consultabile online presso il portale [www.militariassodipro.org](http://www.militariassodipro.org).

## BIBLIOGRAFIA

- ALLENA M., *Art. 6 CEDU: procedimento e processo amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012
- ALLENA M., *La rilevanza dell'art. 6, par. 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo: la funzione sanzionatoria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012
- AMBROSINI M., *L'impresa della partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 1996
- AMMIRAGLIA E., *Riforma della RR.MM. Bene, Onorevole Vilecco Calipari: si discuta finalmente di tutto*, reperibile online presso [www.militariassodipro.it](http://www.militariassodipro.it)
- ARMA DEI CARABINIERI, *La rappresentanza militare e la concertazione*, in "Rassegna dell'Arma", n. 3/2003
- BATTISTELLI F., *Soldati: sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping*, Milano, Franco Angeli, 1996
- BATTISTELLI F.-AMMENDOLA T.-GRECO L., *Manuale di sociologia militare*, Milano, Franco Angeli, 2008
- BEDUSCHI L., *Rassegna delle pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo del triennio 2008/2010 in tema di artt. da 8 a 11 CEDU*, in "Diritto Penale Contemporaneo", novembre 2011
- BEVERE A.-CANOSA R.-GALASSO A.-ROCHAT G., *Commento alla legge sui principi*, in "I diritti del soldato", Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 1978
- BIN R., *All'incrocio tra Costituzione e CEDU: il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo: atti del seminario, Ferrara, 9 marzo 2007*, Torino, Giappichelli, 2007

CAFORIO G.-NUCIARI M., *La rappresentanza militare in Italia*, Roma, CEMISS, 1990

CALIGIURI A.-CATALDI G.-NAPOLETANO N., *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, CEDAM, 2010

CANNIZZARO E., *Diritti diretti e diritti indiretti: i diritti fondamentali tra Unione, Cedu e Costituzione italiana*, in “Il diritto dell’Unione Europea”

CARINCI F. (a cura di), *Diritto del lavoro dell’Unione Europea*, Torino, UTET, 2010

CARRER F. (a cura di), *La Polizia di Stato a trent’anni dalla legge di riforma*, Milano, Franco Angeli, 2014

CATALDI C., *Diritti sindacali dei militari e diritto europeo. La parola della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, maggio 2014, reperibile online presso [www.dirittieuropa.it](http://www.dirittieuropa.it)

COCOZZA V., *La problematica applicazione delle norme CEDU nell’ordinamento italiano*

CONTI R., *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo: il ruolo del giudice*, Roma, Aracne, 2011

*Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali, Roma, 4 novembre 1950*, in “Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo”, Strasburgo, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, 2012

*Corti internazionali: come fare ricorso. Dalla Corte di giustizia alla Cedu: vademecum per adire*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2012

D’ORO F., *Applicabilità della Cedu nell’ordinamento italiano*, in “Rivista amministrativa della Repubblica italiana: giornale ufficiale delle amministrazioni centrali e provinciali, dei comuni e degli enti e istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza”

DE MARCHI T., *Militari. Un sindacato anche per loro, ce lo chiede l'Europa*, in "Il Fatto Quotidiano", 6 ottobre 2014, reperibile online presso [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it)

DE MARCHI A.-ROCHAT G., *La battaglia per la democratizzazione delle forze armate italiane*, in "I diritti del soldato", Milano, Giangiaco Feltrinelli Editore, 1978

DE SALVIA M., *Compendio della CEDU*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000

IAFRATE C., *La sentenza 449/99 che ha negato ai militari il diritto di costituire associazioni professionali. Presto anche i cittadini-militari europei residenti in Italia potranno riunirsi in associazioni professionali a carattere sindacale*, reperibile online presso [www.forzearmate.org](http://www.forzearmate.org)

JEAN C., *Tentazioni restauratrici e tentazioni sindacali nella professione militare*, in "Il Mulino", n. 277, 1981

GIANNA G., *Sulla libertà di associazione sindacale per il personale militare la CEDU concede ciò che il TAR nega*, reperibile online presso [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it)

GIUGNI G., *Introduzione allo studio dell'autonomia privata collettiva*, Milano, Giuffrè, 1960

GUAZZAROTTI A., *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, reperibile online presso [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)

MARSHALL J., *Human rights and personal identity*, New York, Routledge, 2014

MARTONE M., *Governo dell'economia e azione sindacale*, in GALGANO F. (a cura di), *Trattato commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, CEDAM, 2006

MARTONE M., *"Vedette insonni sul confine". A proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di Finanza*, in

“Argomenti di Diritto del Lavoro”, anno XIII, n. 2, Padova, CEDAM, 2008

MONTANARI L., *Le tecniche di adattamento alla Cedu come strumento di garanzia dei diritti: un’analisi comparata delle soluzioni adottate negli ordinamenti nazionali*, Teramo, 2002

NAPOLETANO N., *Rango ed efficacia delle norme della CEDU nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in “Diritti umani e diritto internazionale”

NEGRI C., *La Cedu nell’ordinamento italiano: rapporti tra fonti e tra giurisdizioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013

PALIDDA S., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000

PASCONI G., *Il ruolo ed il futuro della Corte europea dei diritti dell’uomo (CEDU) nella difficile prospettiva dell’integrazione degli ordinamenti nazionali e comunitario in materia di tutela dei diritti fondamentali dell’uomo: analisi della casistica giurisprudenziale più recente*, Roma, 2012

PEDRAZZI M., *La CEDU nell’ordinamento italiano*, in “La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali”

PEPE A., *Il sindacato nell’Italia del Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996

PIRRONE P., *Circolazione dei valori giuridici e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2011

POLI V.-TENORE V. (a cura di), *L’ordinamento militare. Il personale militare*, II, Milano, Giuffrè, 2006

POLLICINO O.-SCIARABBA V., *La Corte europea dei diritti dell’uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in “Sistemi e modelli di giustizia costituzionale”, a cura di MEZZETTI L., II, Padova, 2011

RAIMONDI G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2008

RANDAZZO A., *La CEDU nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012

RANDAZZO B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, in "Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti", n. 4, 2011

ROMANO G.-PELLEGRINI M.G., *I ricorsi alla Commissione e alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1997

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1966

RUGGERI A., *Ancora in tema di rapporti tra CEDU e Costituzione: profili teorici e questioni pratiche*

SACCUCCI A., *Accesso ai rimedi costituzionali, previo esaurimento e gestione "sussidiaria" delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, in "Diritti umani e diritto internazionale"

SANTORO F., *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2008-2009

SANTORO F., *Riflessione a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani*, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2012-2013

SCALABRINO SPADEA M., *Il controllo sull'applicazione della Cedu alla vigilia dell'entrata in vigore dell'11. protocollo: in particolare: il ricorso individuale e le condizioni di ricevibilità*, Urbino, Centro stampa dell'Università, 1998

SCIARABBA V., *Il giudicato e la CEDU: profili di diritto costituzionale, internazionale e comparato*, CEDAM, 2012

SERTORIO G.-NUCIARI M., *Nuovi soldati per nuove missioni. Studio di un caso*, Torino, Giappichelli, 2003

SILOTTI GAUDENZI A., *I ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013

SILVESTRI G., *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale: l'efficacia della CEDU nell'ordinamento giuridico italiano*, 2009

SIMEOLI D., *La tutela dei diritti e delle libertà nella CEDU*, Milano, Giuffrè, 2008

SPITALERI F., *L'incidenza del diritto comunitario e della CEDU sugli atti nazionali definitivi*, Milano, Giuffrè, 2009

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO, *Compendio sulla rappresentanza militare*, 1994

TORO G., *400 finanzieri ricorrono alla Corte di Strasburgo per il riconoscimento dei diritti sindacali*, 29 luglio 2014, reperibile online presso [www.finanzieridemocratici.blogspot.it](http://www.finanzieridemocratici.blogspot.it)

TREVISIOL E., *I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale ed internazionale*, Treviso, Sideweb, 2006

TRINX S., *La TAV e la rappresentanza militare*, marzo-aprile 2013, reperibile online presso [www.poliziaedemocrazia.it](http://www.poliziaedemocrazia.it)

TUO C., *La nozione di ordine pubblico processuale tra Bruxelles I e CEDU*, in "Il diritto dell'Unione Europea"