

LIBERTÀ SINDACALE DEI MILITARI: CONDIZIONI E LIMITI*.

di Luca Di Majo**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Il controverso riconoscimento della libertà sindacale dei militari. – 3. La sentenza 13 giugno 2018, n. 120 della Corte costituzionale: cosa convince e cosa non convince. – 4. Qualcosa è cambiato (ma non troppo). Considerazioni critiche e alcune proposte.

1. Introduzione.

La libertà sindacale dei militari – fino a tempi non lontani conosciuta e trattata da una ristretta cerchia di giuslavoristi²³⁴ e costituzionalisti²³⁵ – sta diventando materia di attenta considerazione e discussione in un più vasto ambito dottrinale e in sede politico-parlamentare, in particolare all'indomani della sentenza n. 120/2018 della Corte costituzionale.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bologna. Componente del Comitato scientifico istituito dal Sindacato Nazionale Finanziari (Si.Na.Fi.) per lo studio e la predisposizione della normativa in materia di libertà sindacale dei militari.

Il presente contributo costituisce frutto delle opinioni personali dell'Autore e non impegna in alcun modo né il Si.Na.Fi., né il Comitato scientifico.

²³⁴ *Ex multis*, F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 280 ss.; *ID.*, *Il sindacalismo militare e la sinistra*, in *Pol. Dir.*, 1976, p. 59 ss.; E. Ghera, *Libertà sindacale ordinamento della polizia*, in *Giur. cost.*, n. 1/9176, p. 656 ss.; G. Giugni, *Un sindacato contro la Costituzione*, in *Nuova Polizia*, 1974, p. 4; F. Carinci, *Una legittima solidarietà*, in *Nuova Polizia*, 1981, p. 9; L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»: Polizie, Carabinieri, Forze Armate*, in *Riv. giur. lav.*, n. 1/1992, p. 377 ss. Più recentemente, G. Famiglietti, M. Nisticò, M. Falsone e P. Albi (a cura di), *Libertà politiche e sindacali nella Polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2016; F. Guella, *Libertà di associazione sindacale e coesione delle forze armate: i margini di apprezzamento nel bilanciare diritti individuali e interessi pubblici, tra Corte costituzionale e Corte EDU*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015; P. Lambertucci, *La libertà sindacale degli appartenenti ai corpi militari tra diritto internazionale e diritto interno*, in *osservatoriodiscriminazioni.org*, 21 giugno 2016.

²³⁵ Su cui si rinvia, tra gli altri, a V. Bachelet, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, Giuffrè, 1962; A. Baldassarre, *Disciplina militare e Costituzione*, in *Dem. dir.*, 1975, p. 653 ss.; R. Balduzzi, *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze Armate*, Milano, Giuffrè, 1988; P. Caretti e G. Morbidelli, *Obbligo di prestare servizio militare e tutela delle posizioni soggettive*, in *Foro amm.*, nn. 4-5/1970, p. 257 ss.; M.C. Grisolia, *Disciplina militare e diritti del soldato*, in *AA.VV.*, *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990, p. 333 ss.; S. Labriola, *Ancora sul tema della posizione e della natura dell'ordinamento penale militare*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 428 ss.; B.G. Mattarella, *Il Codice dell'ordinamento militare*, in *Giorn. dir. Amm.*, n. 4/2011, p. 457 ss.; F. Modugno, *Legge. Ordinamento giuridico. Pluralità di ordinamenti*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 238 ss.; *ID.*, *L'ordinamento militare è in estinzione?*, in *AA.VV.*, *Studi in onore di Vittorio Bachelet*, Milano, Giuffrè, 1987, Vol. I, p. 451 ss.; E. Rossi, *Il III comma dell'art. 52 Cost.*, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1992; A.M. Sandulli, *Disciplina militare e valori costituzionali*, in *Dir. soc.*, 1978, p. 648 ss.

Nel generale riconoscimento della libertà sindacale ex art. 39 Cost., costituito da associazionismo, tutele collettive e del singolo, i militari hanno conosciuto fin dal principio limitazioni e disparità di trattamento rispetto alle altre Forze Armate, in particolare al Corpo della Polizia di Stato (nel frattempo smilitarizzato)²³⁶ al quale il legislatore ha concesso diverse facoltà indicate negli artt. 82 e 83, legge n. 121/81.

I diritti sindacali dei militari, al contrario, sono stati sottoposti da sempre ad una fortissima compressione giustificabile, secondo il legislatore, dallo *status* di militare, dalla particolarità delle funzioni esercitate (difesa della collettività e della sicurezza della Stato) e dalla prescrizione di cui all'art. 52 Cost. che riserva alla legge «limiti e modi» della disciplina del servizio prestato.

Così, per gli appartenenti al comparto *militare* è stato previsto un duplice divieto contenuto nell'art. 8, legge n. 382/78, poi trasfuso nell'art. 1475, d.lgs. n. 66/10, secondo cui «i militari non possono esercitare il diritto di sciopero» (comma 4) e non hanno il diritto di «costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali», prevedendo, in deroga e in ogni caso, il «preventivo assenso del Ministero della difesa».

In sostanza, pur negando in radice la libertà sindacale, ai sensi degli artt. 1476, d.lgs. n. 66/10, è consentito istituire organi con funzione consultiva e propositiva ancorché nelle sole materie previste dall'art. 1478, d.lgs. n. 66/10.

Risulta subito evidente che il diritto militare, a differenza delle altre branche speciali, non si basa semplicemente su di una legislazione esterna, ma su un sistema distinto e di matrice codicistica che rappresenta la forma principale, ancorché non esclusiva.

L'impianto complessivo costituito da limiti e preclusioni per i diritti e le libertà sindacali militari, pur in teoria sottoposto allo «spirito democratico della Repubblica» (art. 53, comma 3, Cost.) non è stato rivisitato dal legislatore, né tantomeno scardinato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 449/99) nelle irragionevoli previsioni di paletti che hanno resistito “al superamento della concezione c.d. *istituzionalistica* delle Forze Armate, fondata sulla specialità e sulla separatezza dell'ordinamento militare rispetto a quello generale e al definitivo affermarsi della diversa concezione orientata alla piena integrazione dell'apparto militare nel quadro costituzionale”²³⁷.

²³⁶ Su cui, si rinvia ad A. Bernardi, *La riforma della polizia*, Torino, Einaudi Editore, 1979.

²³⁷ M. Ricci, *La fine di un “tabù”: il riconoscimento della libertà di associazione sindacale (limitata) dei militari*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 2.

Ciononostante, la Corte EDU (prima) e la Corte costituzionale (poi) hanno ridimensionato la portata e ridisegnato i principi generali di una disciplina che si pone(va) in antitesi rispetto alla volontà propria del Costituente di allontanarsi il più possibile dall'impostazione corporativa che, nel preciso intento di dominare i conflitti e annientare il dissenso, ammetteva il sindacato unico espressione dello Stato fascista, considerando reato il diritto di sciopero.

Così, attraverso la sentenza n. 120/2018, precipitato quasi consequenziale alle decisioni assunte dalla Corte EDU *Adefdromil c. France* e *Metelly c. France*, è stato dichiarato illegittimo l'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66/10, nella parte in cui prevede che «i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali», in luogo di prevedere che «i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge».

2. Il controverso riconoscimento della libertà sindacale dei militari.

Il perimetro normativo multilivello all'interno del quale la disciplina sulla libertà sindacale dei militari avrebbe dovuto muoversi è costituito da una serie di fonti interne e sovranazionali.

A parte il già citato art. 39 Cost., significative sono le Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 17 giugno 1948, n. 87 avente ad oggetto la protezione dei diritti di libertà sindacale nei confronti dello Stato, gli artt. 11 e 14 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e l'art. 5 della Carta Sociale Europea.

Pur riconoscendosi il principio della libertà sindacale nell'alveo dell'art. 39 Cost. e nel Capo I della Convenzione OIL n. 87, l'impianto normativo della legge n. 382/78 privilegiava l'aspetto della *separatezza* nell'attribuzione dei diritti ai militari rispetto ai civili cittadini.

Mentre la Costituzione contiene norme che impongono, nel bene o nel male, un bilanciamento rispetto ad altri valori costituzionalmente garantiti, come la difesa della Nazione, la tutela dell'ordine pubblico, l'efficienza del sistema militare che in teoria potrebbero anche giustificare limiti e compressioni al pur generale riconoscimento della libertà sindacale, la Convenzione OIL n. 87 considera la costituzione di «organizzazioni dei lavoratori» (e dei datori di lavoro) un «diritto» (artt. 2 e 5) non sottoposto ad alcun

«intervento [da parte delle Pubbliche autorità] tale da limitare questo diritto o da ostacolarne l'esercizio legale» (art. 3, comma 2).

Le organizzazioni, secondo la Convenzione OIL, non possono essere soggette a sospensione per via amministrativa; se dotate di personalità giuridica non sono comunque ammesse limitazioni all'esercizio dei diritti da parte dello Stato, ponendosi come unico limite espresso il rispetto della «legalità» (art. 8, comma 1), rinviando alle legislazioni dei singoli Stati la determinazione della misura in cui «le garanzie previste dalla presente convenzione si applicheranno alle Forze Armate ed alla polizia» (art. 9, comma 1).

Tale ultima disposizione richiamata comporta due effetti principali: in primo luogo, il legislatore nazionale ha il compito di operare un bilanciamento non per forza *al ribasso* delle garanzie contenute nella Convenzione OIL rivolte a tutti i lavoratori.

In secondo luogo, è ammissibile la diversificazione tra Forze Armate militari e corpi di polizia.

Il legislatore italiano, pertanto, riconosciuto il principio generale della libertà sindacale (rispetto al «diritto» della Convenzione OIL) e le garanzie contenute nell'art. 39 Cost., ha ritenuto optare per una limitazione *al ribasso* dei diritti sindacali tanto per la diffidenza nei confronti dell'organizzazione gerarchica delle Forze Armate, quanto per il bilanciamento con altri valori costituzionali poc'anzi individuati di cui i militari sono i primi soggetti a cui la Repubblica si riferisce.

Eppure, la pervasività di un obbligo multiforme inserito in Costituzione, ossia la definizione di un «ordinamento democratico» (art. 39, comma 3, Cost.), ovvero di uno «spirito democratico» (art. 53, comma 3, Cost.), non ha vinto la diffidenza del legislatore in relazione ad un (solo) potenziale e pericoloso conflitto di interessi tra i valori costituzionali in gioco.

Così l'idea del conflitto tra i *lavoratori in divisa* e il proprio datore di lavoro viene sostanzialmente rimossa in favore dell'interesse prevalente della «difesa della Patria» (art. 53, comma 1, Cost.) e della «fedel[tà] alla Repubblica» (art. 54, comma 1, Cost.), quasi come se l'esercizio dei diritti sindacali da parte dei militari possa mettere a repentaglio l'adempimento «con disciplina e onore» (art. 54, comma 2, Cost.) del servizio militare.

Questi profili emergono con forza nella legge n. 382/78, più volte sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, ma uscita indenne in diversi profili, nonostante la stessa Consulta abbia riconosciuto che l'adempimento allo spirito democratico implica l'assunzione «anche

all'interno dell'ordinamento militare [...] del godimento dei diritti costituenti il patrimonio inviolabile della persona umana»²³⁸, ammettendo altresì che le rappresentanze militari non coprono integralmente «l'arco delle possibili istanze collettive [ma che] la pacifica manifestazione del dissenso dei militari nei confronti dell'autorità militare – anche e soprattutto in forma collettiva per l'espressione di esigenze collettive attinenti alla disciplina è al servizio [...] – promuove lo sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle Forze Armate e quindi concorre ad attuare i comandamenti della Costituzione»²³⁹.

Un riconoscimento importante da parte della Consulta, secondo cui i militari, attraverso la «pacifica manifestazione del dissenso»²⁴⁰ esercitata nel rispetto del «razionale fondamento nelle esigenze di coesione dei corpi militari»²⁴¹, contribuiscono in qualche modo alla tutela e alla garanzia di ulteriori diritti fondamentali (la retribuzione e le pari opportunità, ad esempio).

In sostanza, la Corte ammetteva, certo, limitazioni alla libertà sindacale dei militari, ma al solo fine di perseguire i compiti istituzionali propri delle Forze Armate.

Pur leggendo tra le righe timide aperture al riconoscimento di diritti (o quantomeno di libertà) sindacali agli appartenenti alle Forze Armate, il legislatore e la Corte costituzionale non hanno mai superato l'antico retaggio dello «spirito militare» che, inteso come fedeltà assoluta alle Istituzioni della Repubblica, ammette(va) limitazioni (alla costituzione di organizzazioni sindacali) e compressioni (al diritto di sciopero).

Tali circostanze hanno costituito, in particolare a seguito della *smilitarizzazione*²⁴² dei Corpi di Polizia di Stato²⁴³, la *copertura costituzionale* della deroga all'art. 39 Cost. che avrebbe trovato giustificazione negli artt. 52 e 54 Cost.

Come è stato rilevato, «il processo di democratizzazione delle Forze Armate è risultato 'monco' per due ragioni: l'opzione di un assetto organizzativo 'separato' per la rappresentanza degli agenti di Pubblica Sicurezza (cristallizzata nella disposizione per cui non è consentito iscriversi a sindacati diversi da quelli del personale di polizia né assumere

²³⁸ Corte cost., sentenza n. 37/92.

²³⁹ Corte cost., sentenza n. 126/85.

²⁴⁰ Corte cost., sentenza n. 126/85

²⁴¹ Corte cost., sentenza n. 45/92.

²⁴² Su cui, cfr. F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit.

²⁴³ La smilitarizzazione ha comportato un incremento della democraticità ordinamentale, nel senso della valorizzazione delle libertà individuali con riguardo all'esercizio dei diritti sindacali in forma collettiva, sebbene il diritto di sciopero continuava a rimanerne fuori. Su questi profili, si rinvia per approfondimenti a M. Nicolosi, *Libertà sindacale separata e Polizia di Stato*, in *Lav. giur.*, n. 11/2012, p. 1051 ss.

la rappresentanza di altri lavoratori) e la scelta di non riconoscere la medesima (limitata) libertà di associazione sindacale agli appartenenti gli altri corpi delle Forze Armate sulla base del postulato, avallato dalla giurisprudenza costituzionale, di una minaccia alla loro coesione²⁴⁴.

Nonostante i diversi moniti provenienti dall'Europa²⁴⁵ e gli auspici della dottrina per il superamento di una normativa caratterizzata da “esasperata autonomia”²⁴⁶, la Corte costituzionale continuava a rendere immuni le disposizioni contenute nella legge n. 382/78, rigettando le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Giudici rimettenti²⁴⁷.

In particolare, con la sentenza n. 449/99, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, legge n. 382/78 sul divieto di costituire o di aderire ad associazioni sindacali di carattere militare per le solite esigenze di coesione interna, di neutralità e di democraticità delle Forze Armate che giustificano anche gli spazi di specialità rispetto alla disciplina dei Corpi della Polizia di Stato, poiché la mancata smilitarizzazione delle prime ammette una «circoscritta libertà sindacale» nell'ambito di un perimetro normativo speciale ed in deroga rispetto ai principi generali.

Nelle more della pronuncia in commento, veniva ratificata dall'Italia, con legge n. 30/99, la Carta Sociale Europea che, all'art. 5, obbligava gli Stati membri alla regolamentazione, anche per le Forze Armate, della libertà di associazione e di adesione ad organizzazioni sindacali, attribuendo al Comitato europeo dei diritti sociali la verifica dell'attuazione²⁴⁸.

Un riconoscimento importante, in teoria, ma che rimaneva ancora distante dalla concretizzazione di principi che non spiegavano effetti nell'ordinamento interno, tanto sul piano normativo (mancava in Costituzione l'art. 117 *post* Titolo V), quanto su quello giudiziario (il Comitato che ha il compito di vigilare sull'applicazione ed il rispetto della Carta Sociale Europea non è un organo giurisdizionale).

²⁴⁴ M. Ricci, *La fine di un “tabù”: il riconoscimento della libertà sindacale (limitata) dei militari*, cit., p. 3

²⁴⁵ Su cui, M. Turazza, *Dall'Europa l'ennesimo monito per il riconoscimento dei diritti sindacali ai militari*, pp. 2-3.

²⁴⁶ L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit. Sul tema, cfr. Altresì S. Zero, *Polizia. Dopo la firma del contratto nazionale. Più organizzati contro il crimine*, in *Nuova rass. sind.*, n. 4/1990, p. 42 ss.; L. Bartoli, *A dieci anni dalla 121. Una riforma tante polizie*, in *Nuova rass. sind.*, n. 22/1991, p. 29 ss.

²⁴⁷ Corte costituzionale, sentenze nn. 126/85, 24/89, 37/92. Su queste pronunce e su una rassegna della giurisprudenza, si rinvia a R. Messina, *Reclami collettivi e disciplina militare*, in *Foro it.*, n. 1/1985, p. 1593 ss.; R. Borrello, *Osservazioni in tema di riunione dei militari*, in *Giur. Cost.*, 1989, p. 146 ss.; R. Nania, *Spunti in tema di potere disciplinare e diritto alla difesa*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 206 ss.

²⁴⁸ Cfr., sul punto, M. Ricci, *La fine di un “tabù”*, cit., pp. 8-12, ma anche M. Turazza, *Dall'Europa l'ennesimo monito per il riconoscimento dei diritti sindacali ai militari*, cit., *passim*.

Eppure, come è stato rilevato, le libertà di associazione e di riunione sanciti nell'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea erano già state ritenute dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (e prima ancora della vincolatività della Carta) «tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri»²⁴⁹, così configurando “la facoltà dei lavoratori di costituire liberamente associazioni e di attuare le iniziative che ritengono necessarie per la tutela dei propri interessi, essendo tale libertà necessaria a garantire un'efficace partecipazione all'interno di una società democratica”²⁵⁰.

Rimanevano, però, ben salde le ritrosie del legislatore sul tema secondo il quale l'istituzionalizzazione del dissenso è incompatibile con lo spirito democratico.

Diversamente accade quando, a partire dal *nuovo* art. 117, comma 1, Cost., «i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali» sono diventati via via sempre più pervasivi nell'ordinamento interno, anche in virtù dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, della diversa dignità conferita dallo stesso alla Carta di Nizza del 2000 e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale.

Ex multis, la sentenza n. 348/07 del Giudice delle leggi ha chiarito una volta per tutte che le norme della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali vanno considerate «sub-costituzionali» e, conseguentemente, fungono da parametro interposto nei giudizi di costituzionalità, impegnando la legislazione italiana a conformarsi alle norme della CEDU così come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Eppure, nonostante l'apertura ad una verifica della costituzionalità *sovrana* delle norme interne, il legislatore italiano aveva nel mentre trasfuso i divieti contenuti nella legge 382/78 nel c.d. *Codice dell'ordinamento militare* che apparve sin da subito in contrasto con gli articoli 11 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La libertà di associazione, infatti, si pone come *genus* rispetto alla *species* libertà sindacale, la quale è considerabile «*one form or a special aspect of freedom of association*»²⁵¹ “che

²⁴⁹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, causa C-415/93, 15 dicembre 1995, *Bosman et al.*

²⁵⁰ M. Turazza, *Dall'Europa un nuovo monito per il riconoscimento dei diritti sindacali ai militari*, cit., p. 5, in particolare l'Autore richiama le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea *Maurissen et al.* Del 18 gennaio 1990, rinviando al tema della partecipazione dei lavoratori-militari nelle Forze Armate a G. Morbidelli, *I tre aspetti della democratizzazione delle Forze Armate*, in *Città & Regione*, n. 2/1976, pp. 44-45.

²⁵¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Demir e baykar c. Turchia*, 12 novembre 2008.

realizza ancora più marcatamente quegli obiettivi di democrazia cui è funzionale la libertà di associazione nel suo complesso, consentendo così un'effettiva compenetrazione tra i diritti di natura sociale ed economica e quelli civili e politici”²⁵².

La giurisprudenza europea, quindi, iniziava ad assestarsi attorno ad orientamenti meno rigidi rispetto all'interpretazione dell'art. 11 CEDU²⁵³, ma soprattutto contrari rispetto agli arresti delle Corti nazionali sulle rispettive legislazioni interne²⁵⁴ e sempre più traballanti davanti alla duplice svolta storica: i casi *Matelly c. France* e *Adefdromil c. France*.

Nei due casi in esame la Corte EDU ha chiaramente fissato i principi generali a cui la legislazione degli Stati membri è obbligatoriamente sottoposta.

In primo luogo, qualsiasi limitazione rispetto alla libertà di associazione, ancorché ammissibile, è legittima esclusivamente se il fondamento risiede nella legge; in secondo luogo è altresì ammissibile in funzione di obiettivi legittimi; in terzo luogo è ancora ammissibile nella misura in cui appare come necessaria in un ordinamento democratico.

Nel caso francese (ma lo stesso varrà per l'Italia), i primi due requisiti appaiono soddisfatti, al contrario del terzo, tanto che la Corte EDU ha considerato irragionevole e sproporzionato il divieto di costituire o di aderire ad una associazione di carattere sindacale.

Nonostante la particolare struttura (gerarchica) e la peculiare attività lavorativa *di missione* esercitata dalle Forze Armate, la possibilità di limitare (e non di reprimere e/o comprimere) la libertà sindacale, pur contemplata dall'art. 11 CEDU, deve essere interpretata restrittivamente ed a condizione che il personale militare non sia privato del diritto generale di associazione in difesa dei propri interessi professionali, ancorché non economici.

Pertanto, il divieto assoluto di unirsi ad un sindacato di categoria, ovvero costituirlo ai fini della legittima tutela di interessi della categoria professionale, mina l'essenza stessa della libertà di associazione (anche sindacale) e, pertanto, non può essere considerato né necessario in un ordinamento democratico (anzi, si porrebbe in evidente antitesi), né ragionevole (proporzionato).

²⁵² M. Turazza, *Dall'Europa un nuovo monito per il riconoscimento dei diritti sindacali ai militari*, cit., p. 3.

²⁵³ Corte europea dei diritti dell'uomo, Su cui, cfr. P. Tanzarella, *Il margine di apprezzamento*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 145-181.

²⁵⁴ Per una panoramica, cfr. P. Passaglia (a cura di), *La libertà di associazione sindacale dei militari*, Corte costituzionale, Servizio Studi – Area di diritto comparato, marzo 2018.

3. La sentenza 13 giugno 2018, n. 120 della Corte costituzionale: cosa convince e cosa non convince.

I profili controversi dei contenziosi in sede europea non tardarono a palesarsi innanzi alla Corte costituzionale italiana.

Il “tabù”²⁵⁵ cade a seguito di due ordinanze di rimessione provenienti dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 02043/2017) e dal Tribunale Amministrativo per il Veneto (ordinanza n. 00981/2017).

L'antico muro eretto dall'art. 8 della legge n. 382/78, poi fortificato dall'impianto complessivo del d.lgs. n. 66/10, in particolare dall'art. 1475, sebbene già eroso dalle sentenze della Corte EDU, crolla inesorabilmente innanzi alla decisione della Corte costituzionale n. 120/18, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che i «i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali»²⁵⁶.

Rispetto alla questione di legittimità costituzionale che ha provocato la sentenza di rigetto n. 449/99, la Corte riconosce come i Giudici rimettenti abbiano individuato «nuovi profili di legittimità, in quanto le fonti internazionali [richiamate] che concorrono ad integrare l'art. 117, primo comma, Cost. riconoscono il diritto di associazione sindacale anche ai militari ed escludono per ciò stesso la possibilità di per gli ordinamenti nazionali di negarlo o di prevedere restrizioni al suo esercizio tali da comportarne la sostanziale soppressione»²⁵⁷.

Un approccio della giurisprudenza costituzionale ormai consolidato relativamente al ruolo che le fonti internazionali e sovranazionali interposte rivestono nell'ordinamento interno. A seguito delle note *sentenze gemelle* nn. 348 e 349 del 2007, la Corte è infatti venuta a precisare, in una serie di pronunce successive, la funzione *integrativa* del parametro costituzionale che le fonti internazionali e sovranazionali, “da font[i] ordinari[e] a font[i]

²⁵⁵ M. Ricci, *La fine di un “tabù”: il riconoscimento della libertà sindacale (limitata) dei militari*, cit.

²⁵⁶ Corte cost., sentenza n. 120/2018, P.Q.M.

²⁵⁷ Corte cost., sentenza n. 120/18, cons. diritto p.to 7.

subcostituzionali”²⁵⁸, possono assumere alla luce dell’art. 117, comma 1, Cost., affermando più volte la necessità di una armonizzazione di tali fonti (e della giurisprudenza che ne esplicita il significato normativo) con i principi e gli interessi costituzionalmente rilevanti del sistema interno²⁵⁹.

È pur vero, allo stesso tempo, che i diritti e le libertà sindacali riconosciuti nell’art. 39 Cost. vanno bilanciati con «misure compensative»²⁶⁰ che tengano conto della peculiare organizzazione interna delle Forze Armate e dei compiti di difesa e sicurezza che le stesse sono chiamate a compiere in attuazione dei principi costituzionali di neutralità (artt. 97 e 98 Cost.) e di democraticità (art. 52 Cost.).

Diversi sono gli spunti che la pronuncia in questione consegna al dibattito dottrinale, già analizzati da diversi contributi.

La sentenza n. 120/18, infatti, oltre a riconoscere una “limitata”²⁶¹ libertà sindacale alle Forze Armate²⁶², apre una porta, sebbene in realtà ancora “socchiusa”²⁶³, all’utilizzo della Carta sociale europea quale “norma interposta nel giudizio di legittimità delle leggi”²⁶⁴, ponendo la stessa in posizione “complementare”²⁶⁵ rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

²⁵⁸ D. Tega, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a “fonte sub-costituzionale” del diritto*, in *Quad. cost.*, n. 1/2008, pp. 133-136.

²⁵⁹ cfr., *ex multis*, Corte cost., s. n. 49/2015, ord. n. 24/2017 e 115/2018. Su questi aspetti, si segnalano, in particolare, D. Tega, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, pp. 400-404; V. Zagrebelsky, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015; G. Sorrenti, *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. n. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, in *forumcostituzionale.it*, 7 dicembre 2015; M. Bassini e O. Pollicino, *The Taricco Decision: a last attempt to avoid a clash between EU law and the Italian Constitution*, in *Verfassungsbloq.de*, 28th of January of 2017; A. Ruggeri, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Giur. cost.*, n. 1/2017; V. Faggiani, *Lo strategico rinvio pregiudiziale della Consulta sul caso Taricco*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017; P. Faraguna, *Roma locuta, Taricco infinita*, in *diritticomparati.it*, 5 giugno 2018; A. Ruggeri, *Taricco, amaro finale di partita*, in *Giur. cost.*, n. 3/2018; *ID.*, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

²⁶⁰ Corte cost., sentenza n. 120/18, cons. diritto p.to 8.

²⁶¹ M. Ricci, *La fine di un “tabù”: il riconoscimento della libertà sindacale (limitata) dei militari*, cit.

²⁶² Nello stesso senso anche G. Canale, *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo (nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

²⁶³ S. Sturniolo, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora “socchiusa” per la Carta sociale europea*, in *forumcostituzionale.it*, 13 luglio 2018.

²⁶⁴ G. Monaco, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l’utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità delle leggi*, in *forumcostituzionale.it*, 20 settembre 2018.

²⁶⁵ I. Tricomi, *Complementarietà tra CEDU e Carta sociale europea: principi costituzionali, parametri europei, proporzionalità e ruolo dei Giudici. Il caso della libertà sindacale dei militari*, in *Rass. Dir. pubbl. Eur. On-line*, giugno 2018.

La Corte costituzionale edifica il giardino all'interno del quale il legislatore ha il compito di far germogliare i diritti sindacali, ancorché nell'ambito di *condizioni e limiti* che «sono già desumibili dall'assetto costituzionale della materia [ma che] è opportuno puntualizzare in sede legislativa»²⁶⁶.

Riconosciuta la possibilità, per i militari, di costituire associazioni sindacali, diversamente da quanto affermato dall'art. 1475, comma 2, resta ferma l'applicazione del primo comma del predetto articolo (norma peraltro non oggetto del sindacato di costituzionalità), secondo cui «la costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa»²⁶⁷.

Rimane fermo, inoltre, il «divieto di esercizio del diritto di sciopero»²⁶⁸: sebbene la stessa Consulta riconosca una penetrante compressione di un «diritto fondamentale» (così considerato anche dalla Costituzione, diversamente dalla «libertà» sindacale, ex art. 39, comma 1, Cost.) che va giustificata per la necessità di garanzia e tutela di altre «libertà» e «interessi» costituzionalmente rilevanti.

Mentre la “*pars destruens*”²⁶⁹ della sentenza n. 120/18 mira ad espungere dall'ordinamento un divieto che sembrava irragionevole già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, ma caduto solo a seguito dei robusti orientamenti della Corte EDU, è la “*pars costruens*”²⁷⁰ che non appare, a sommosso avviso di chi scrive, *appagante*.

La Corte costituzionale traccia la strada al legislatore imponendo, già in sede di definizione normativa della materia, un bilanciamento tra «diritti» da negare (lo sciopero, ad esempio) e «libertà» e «interessi» da tutelare, senza che vi sia un solo parametro di riferimento ad esclusione degli artt. 97, 98 e 52 Cost.

Si potrebbe andare oltre il laconico dettato del Giudice delle leggi, ricavando nella Carta costituzionale limiti ulteriori che gli appartenenti alle Forze Armate hanno, più di ogni altro cittadino, tra cui il compito di difendere e promuovere la libertà personale, di circolazione e di riunione, ad esempio.

Ebbene, pur nell'ambito di un bilanciamento necessario (e condiviso) con queste «libertà», v'è da chiedersi fino a che punto possa incidere o meno con esse il controllo preventivo in

²⁶⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 120/18, cons. diritto p.to 16.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Corte cost., sentenza n. 120/18, cons. diritto p.to 17.

²⁶⁹ M. Ricci, *La fine di un “tabù”: il riconoscimento della libertà sindacale (limitata) dei militari*, cit., pp. 10-14.

²⁷⁰ *Ibidem*, pp. 15-17.

punto a costituzione di un sindacato militare o l'esercizio del diritto di sciopero.

Sul primo profilo, si fa fatica a comprendere come possa impattare negativamente la mancata previsione di un controllo preventivo sulla costituzione di organismi sindacali che, voglia o non si voglia, debbono in ogni caso rispettare il combinato disposto tra l'art. 39, comma 3 e l'art. 53, comma 3, Cost. secondo cui sindacati devono dotarsi di un «ordinamento interno a base democratica», informato (secondo profilo) «allo spirito democratico».

Qualsiasi statuto di qualunque organizzazione sindacale non può prescindere da condizioni che, come la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, possono (anzi, devono) essere rinvenuti all'interno dell'ordinamento.

E non è detto che il controllo preventivo da parte, ad esempio, del Ministero della difesa, possa epurare da scorie *antidemocratiche* gli statuti che comunque rimangono annullabili dal Giudice del merito competente.

Se, poi, questo tipo di controllo verrà riservato al vertice dell'ordinamento militare, apparirà ancor di più inopportuno, irragionevole e anche incostituzionale per violazione dell'art. 39, comma 1, Cost., considerata la struttura fortemente gerarchica delle Forze Armate che sconsiglierebbe una soluzione di tal guisa.

Diversamente (anche se non tanto), per quanto concerne la compressione del diritto di sciopero.

Anche in questo caso, la Corte costituzionale si mantiene ben distante dall'individuare «libertà» e «interessi» messi a rischio dall'esercizio di quello che l'art. 40 Cost. considera un vero e proprio «diritto» che ha conosciuto la sua prorompente espansione proprio a seguito di pronunce *storiche* che hanno espunto limiti e divieti posti dall'ordinamento corporativo nel codice Rocco²⁷¹.

Il diritto sciopero, riconosciuto da autorevole dottrina quale “potente strumento di effettività”²⁷² funzionale alla garanzia e all'attuazione propositiva e dinamica dei diritti sindacali, va regolato (quindi riconosciuto, ancorché con precisi limiti) e non completamente sacrificato, come si ricava già tra le righe dell'art. 40 Cost.

Anche sul versante dello sciopero, in assenza di specificazioni da parte della sentenza n.

²⁷¹ Diverse sono le sentenze della Corte costituzionale, tra cui la n. 29/60, n. 123/62, n. 141/67, n. 290/74, n. 165/83.

²⁷² G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, Carocci, 2007, p. 223.

120/18, è compito dell'interprete capire se ed in che modo l'esercizio di forme di autotutela di interessi collettivi possa incidere, nel bene e nel male, sull'esercizio di altri diritti costituzionalmente tutelati.

Nel male (ma solo potenzialmente), una riduzione del personale in servizio (sempre entro certi limiti, come si dirà) potrebbe avere ripercussioni su alcune libertà fondamentali.

Certo, meno militari significa maggiore esposizione al rischio della proliferazione di azioni di disturbo alla collettività, quindi meno sicurezza, meno controllo, meno repressione.

Ciò è vero solo in teoria se si pensa che, ad esempio, proprio gli orari notturni in cui si verificano maggiormente episodi di violenza, richiedono maggiore presenza delle Forze Armate (si pensi ai Carabinieri) che, al contrario, lavorano in un numero ridotto.

Nel bene, probabilmente i benefici diretti ed indiretti nei confronti degli appartenenti alla categoria *militare* si riverberano certamente nei confronti di altri «diritti» costituzionalmente garantiti, come le pari opportunità (artt. 3, 37 e 51 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto ad una retribuzione sufficiente ed adeguata alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.).

Ed allora, se a fronte di timori non sempre giustificabili, la Corte costituzionale avesse riflettuto sulla necessità (soprattutto nel comparto militare) di come l'esercizio di forme di autotutela collettiva siano effettivamente in grado di implementare i diritti fondamentali dei militari, forse sarebbe arrivata a conclusioni meno estreme (almeno per quanto concerne il diritto di sciopero).

Un bilanciamento che manca nella parte in cui la Corte stabilisce, forse un po' troppo frettolosamente ed in maniera *tranchant*, «il divieto di esercizio del diritto di sciopero».

Peraltro, lo sciopero, rispetto ad altri «interessi», rimane pur sempre un «diritto», per cui se il riconoscimento è la regola, le limitazioni eccezioni e le compressioni inammissibili, allora la Consulta avrebbe dovuto tracciare una strada parzialmente diversa rispetto a quella costellata di condizioni e limiti.

Pur nella consapevolezza della particolare funzione dei militari, in Costituzione esistono diversi contrappesi in grado di fugare qualsiasi dubbio sulla *antidemocraticità supposta e presunta* delle organizzazioni sindacali dei militari e sull'esercizio dei diritti sindacali che, peraltro e come si è avuto modo di vedere, la stessa Corte costituzionale individua (artt. 39, 52, 97 e 98 Cost.).

A partire dal momento in cui lo sciopero si è affrancato come diritto, diversamente dal

passato, pur adattandosi a condizioni e limitazioni imposte da un bilanciamento sviluppatosi nel giardino dei diritti costituzionali, ha superato definitivamente la concezione liberista della parità assoluta tra le parti collettive nel conflitto e, sulla base del rapporto di forza esistente tra le stesse, ha assunto dignità, appunto, come diritto costituzionalmente riconosciuto e, come tale, insopprimibile.

Lo sciopero rientra in quelli che autorevole dottrina ha classificato come *diritti pubblici di libertà*²⁷³: la norma opera nel rapporto tra Stato e cittadino nel senso che non può essere emanato alcun provvedimento che contrasti con tale diritto²⁷⁴ che, rilevando anche nei rapporti tra privati, va trattato come un vero e proprio *diritto soggettivo*²⁷⁵, escludendosi, *in nuce*, qualsiasi ipotesi di responsabilità (penale e civile), prevalendo l'interesse all'autotutela del lavoratore sul diritto del datore di lavoro ad ottenere la prestazione lavorativa²⁷⁶.

4. Qualcosa è cambiato (ma non troppo). Considerazioni critiche e alcune proposte.

Pur considerando la sentenza della Corte costituzionale un discreto passo in avanti “di un cammino ancora lungo”²⁷⁷, rimangono diversi nervi scoperti riguardanti l'organizzazione sindacale dei militari.

La dottrina che ha analizzato l'impianto motivazionale della sentenza ha evidenziato diversi profili poco convincenti della pronuncia.

In primo luogo, il monito non troppo velato che la Corte indirizza al legislatore in punto a mantenimento di una disciplina *speciale* che, rispetto all'esercizio dei *diritti di azione sindacale*, (e, su tutti, il diritto di sciopero) pare essere potenzialmente in conflitto con il severo rispetto dei canoni di rettitudine, probità ed onestà.

²⁷³ Per un profilo generale sulle considerazioni di P. Calamandrei, cfr. E. Di Salvatore (a cura di), *L'avvenire dei diritti di libertà*, Gorgonzola, Galaad Edizioni, 2018.

²⁷⁴ P. Calamandrei, *Il significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *Riv. giur. Lav.*, 1952.

²⁷⁵ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, p. 149.

²⁷⁶ Così, L. Mengoni, *Lo sciopero e la serrata nel diritto italiano*, in AA.VV., *Sciopero e serrata nei Paesi della CECA*, Milano, Giuffrè, 1961; F. Santoro Passarelli, *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1994.

²⁷⁷ G. Canale, *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo (nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120)*, cit.

In secondo luogo, la scelta netta verso l'istituzionalismo normativo rispetto alla partecipazione all'ordinamento democratico²⁷⁸.

In terzo luogo, il timore (infondato, come detto) “della soggezione e della subalternità dell'associazionismo sindacale alle strutture (sempre più *liquide*) di quel che rimane dei partiti politici”²⁷⁹ rispetto al potenziale (ma quanto mai lontano) *sacrificio* dei principi costituzionali di cui agli artt. 39, comma 3, 52, comma 3, 54 u.c., 97 e 98 della Costituzione²⁸⁰.

Timori e condizioni che hanno contaminato la circolare del 21 settembre 2018, “Sentenza della Corte costituzionale n. 120/2018. Procedure per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale”²⁸¹ e che pare siano state recepite in pieno dal legislatore (A.C.-875 e A.C.-1060 riuniti).

Le disposizioni che esaltano la trasparenza e il riconoscimento dei diritti sindacali rischiano di essere “disinnescate”²⁸² per la particolare struttura dell'associazionismo militare che

²⁷⁸ S. Sturniolo, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora “socchiusa” per la Carta sociale europea*, pp.7-8.

²⁷⁹ M. Ricci, *La fine di un “tabù”: il riconoscimento della libertà sindacale (limitata) dei militari*, cit., p. 17.

²⁸⁰ Eppure, la giurisprudenza di merito ha più volte temperato il limite di cui all'art. 98 Cost., come ad esempio Cons. Di Stato, sez. IV, 12 dicembre 017, n. 5845, secondo cui «non costituisce illecito disciplinare la mera iscrizione di un militare ad un partito politico. Costituisce illecito disciplinare l'assunzione, da parte di un militare, di qualsivoglia carica, anche onoraria, all'interno di un partito politico».

²⁸¹ La circolare prevede: a) il divieto di avvalersi del diritto di sciopero; b) il divieto di aderire o federarsi ad altre associazioni sindacali non militari; c) uso di denominazione idonea ad evidenziarne la natura di associazione professionale militare, sia pure a carattere sindacale, e che non richiami, in modo equivoco, sigle sindacali per le quali sussiste il divieto di adesione; d) adesione del solo personale militare in servizio o in ausiliaria, quest'ultimo in quanto pienamente assoggettabile ad obblighi di servizio; e) iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo e grado e tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza; f) esclusione delle competenze, o comunque delle finalità statutarie, della trattazione delle materie attinenti a ordinamento, addestramento, operazioni, settore logistico-operativo, rapporto gerarchico funzionale e impiego del personale; g) estraneità, anche in termini di partecipazione e sostegno alle competizioni politiche ed amministrative, comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura; h) rispetto del principio di democraticità delle Forze Armate ai sensi dell'art. 52 Cost., anche la fine di rendere effettiva la libertà di associazione riconosciuta, con particolare attenzione alla elettività delle cariche direttive, per le quali deve essere dunque prevista una durata temporale ben definitiva e la rieleggibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo; i) osservanza del principio di neutralità delle Forze Armate ai sensi degli artt. 97 e 98 Cost., valido per tutto il pubblico impiego e a maggior ragione per i Corpi deputati alla difesa della Patria; l) chiarezza inequivocabile riguardo alla struttura organizzativa, alle modalità di costituzione e funzionamento nonché alle fonti di finanziamento, consistenti esclusivamente nei proventi derivanti dalle deleghe connesse al versamento delle quote da parte degli associati; m) assenza di finalità lucrative e previsione di rendiconti patrimoniali annuali, con carattere di massima trasparenza e visibilità; n) rispetto dei principi di trasparenza e *privacy*, come dettati dall'ordinamento, e precisione che, a normativa vigente, restano valide le competenze degli organi di rappresentanza militare.

²⁸² C. Iafrate, *Associazioni militari a carattere sindacale: cronaca di un disinnescamento. Parte seconda*, in *studiocataldi.it*, p. 3.

riserva alle rappresentanze militari l'autotutela da svolgersi sempre e comunque nell'ambito del bilanciamento e dei limiti individuati dalla Corte.

L'*autorizzazione* che il legislatore definisce elegantemente *preventivo assenso* rischia infatti di trasformare il riconoscimento della libertà sindacale dei militari in un controllo capillare dell'attività di sindacati e sindacalisti, mascherato dietro il rispetto (comunque ineludibile) dello «spirito democratico» (art. 52, comma 3, Cost.), della «disciplina [e dell'] onore» (art. 54, comma 2, Cost.), della neutralità (riconducibile, nel caso specifico, all'imparzialità della Pubblica amministrazione, ex art. 97 Cost.), del servizio alla Nazione (art. 98, comma 1, Cost.) e dietro l'esigenza della coesione interna al corpo militare.

La possibilità paventata di aprire la sindacalizzazione anche ai militari pensionati e/o in congedo appare una forzatura se si valutano le funzioni delle organizzazioni sindacali, orientate (almeno in teoria) alla tutela dei *militari attivi* piuttosto che di quelli *a riposo*.

Un sindacato *aperto* alla rappresentanza anche dei militari *a riposo* rischia infatti di ripercorrere il lento declino che ha caratterizzato l'ultima fase del sindacalismo confederale italiano, erodendo la tradizionale funzione della rappresentanza del sindacato, divenuto oggi un colosso dai piedi d'argilla, a fronte di un approdo solo apparentemente forte, ma “impantanato in una sorta di autoreferenzialità con mutazione genetica, perdendo, così, di vista, la propria missione storica che consiste nel tutelare i diritti dei propri iscritti complessivamente e senza distinzione tra pensionati, garantiti e precari”²⁸³.

Sia chiaro, non escludere i *militari a riposo* vietandone l'iscrizione (questo anche sarebbe un limite palesemente incostituzionale), ma riservando loro non tanto compiti di rappresentanza, quanto funzioni diverse, come ad esempio con compiti di raccordo con le Istituzioni e di *raffreddamento* dei conflitti.

Infine, il silenzio del legislatore per quanto concerne la regolazione del diritto di sciopero è un segnale inverso rispetto ai proclami sulla democratizzazione dell'apparato ed il recupero di dialettica e fiducia con le istituzioni.

Il divieto *tout court* al riconoscimento del diritto di sciopero appare un passo indietro rispetto alle conquiste raggiunte dai lavoratori a cui la stessa Corte costituzionale ha contribuito.

²⁸³ L. Di Majo, *Art. 39 Cost. e contratto collettivo*, in *federalismi.it*, 20 dicembre 2017, p. 23.

Come accaduto per i sindacati di Polizia di Stato (anche se in quella sede qualcuno riteneva ammissibili, ancorché con numerose garanzie, il diritto di sciopero)²⁸⁴, l'idea di un sindacato *autonomo e chiuso*, circoscritto nel riconoscimento delle libertà sindacali, pur trovando la sua *ratio* nella particolare natura delle funzioni attribuite al personale, rischia in realtà di allontanare il personale militare da contesti conflittuali che non per forza devono essere percepiti negativamente.

Quali soluzioni rispetto a quelle proposte e cantierate in Parlamento?

In primo luogo, eliminare la prevista autorizzazione alla costituzione del sindacato militare perché retta su preoccupazioni infondate e, in ogni caso, incostituzionale.

In secondo luogo, ammettere il diritto sciopero, ancorché previa indicazione di una serie di contrappesi che riducano al minimo le paventate preoccupazioni palesate dalla sentenza n. 120/2018.

Una strada da percorrere potrebbe essere quella già tracciata in tema di servizi essenziali, magari prevedendo una *Commissione di garanzia* paritetica in cui seggano rappresentanti delle Istituzioni e del personale militare *a riposo*, così preservando la neutralità e la coesione interna delle Forze Armate.

Sarà quindi la legge ad individuare compiti e funzioni della Commissione tra cui, ad esempio, l'obbligo di indicare la durata dello sciopero, di garantire le prestazioni essenziali ed indispensabili, così da non pregiudicare i diritti fondamentali dei cittadini, le esigenze di sicurezza e i limiti indicati dalla Corte costituzionale.

Magari prevedere una sorta di *preavviso di sciopero* entro un termine congruo con funzione di *effetto annuncio*.

Prevedere il divieto (questo sì, ragionevole, a parere di chi scrive) limitatamente al personale che partecipa a missioni internazionali, visti i delicati compiti che lo Stato italiano gli assegna.

Questi i profili critici evidenziati sui quali è bene esortare il legislatore ad essere parco e razionale.

Quel che conta, in teoria e in pratica è non arroccarsi dietro convinzioni ideologiche che non tengono conto delle esigenze di partecipazione dialettica in funzione della tutela dei diritti fondamentali pur garantiti dalla Costituzione.

²⁸⁴ Sul punto, in particolare la copiosa bibliografia in nota, cfr. M. Nicolosi, *Libertà sindacale separata e Polizia di Stato*, cit., in particolare p. 1054 ss.

Servirebbe a poco trincerarsi dietro posizioni ideologiche anacronistiche, se non a svuotare l'intento riformatore di un legislatore che, seguendo un'impostazione dogmatica rigida, così come suggerito dalla Corte costituzionale, rischia di vanificare tutti gli obiettivi volti all'implementazione della partecipazione democratica, della responsabilità e della trasparenza che difficilmente possono trasformare le organizzazioni sindacali militari da strumenti proattivi alla difesa e alla garanzia dei diritti, in strumenti ostili e operanti al di fuori del perimetro costituzionale.

Abstract: Dopo la sentenza n. 120/18 della Corte costituzionale, il legislatore è chiamato a dare attuazione ai diritti sindacali dei militari. Da un lato, il Giudice delle leggi ha riconosciuto il diritto all'organizzazione sindacale, ma dall'altro ha indicato una serie di limiti che il legislatore sarebbe chiamato a rispettare. I progetti di legge in discussione, così come la pronuncia della Corte, appaiono in alcuni punti discutibili. I profili critici evidenziati suggeriscono un'istruttoria maggiormente approfondita nel corso dell'esame parlamentare e un bilanciamento maggiormente attento rispetto a quanto la Corte ha sentenziato.

Abstract: After the sentence n. 120/18 of the Constitutional Court, the legislator is called to implement the trade union rights of the military. On the one hand, the Judge of Laws recognized the right to trade union organization, but on the other hand he indicated a series of limits that the legislator would have to respect. The bills under discussion, as well as the Court's ruling, appear in some questionable points. The critical profiles highlighted suggest a more thorough investigation during the parliamentary examination and a more careful balancing with respect to what the Court ruled.

Parole chiave: libertà sindacale – Corte EDU – Corte costituzionale – diritti – militari.

Key words: trade union freedom - EDU Court - Constitutional Court - rights - military.