



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI GUGLIELMO MARCONI

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE DEI SERVIZI GIURIDICI**

“Il processo di sindacalizzazione delle Forze Armate: il ruolo delle fonti sovranazionali e della Corte Costituzionale”

Relatore:

Prof.ssa Ulrike Haider Quercia

Candidato:

**Simona Guiducci
Matr. N°: 0022480**

ANNO ACCADEMICO
2022/2023

INDICE

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO PRIMO	4
Il carattere di neutralità politica delle Forze Armate: cause delle limitazioni alle libertà costituzionali.	4
1.1 La logica istituzionalista dell'ordinamento militare e i valori costituzionali.....	4
1.2 La limitata libertà di riunione e di partecipazione politica nelle fonti statali e interne.	15
1.3 L'istituto della rappresentanza militare e la tutela degli interessi militari: funzioni e limiti.	20
CAPITOLO SECONDO	27
La situazione dell'associazionismo sindacale militare in Europa e l'intervento della Corte di Strasburgo.....	27
2.1. <i>La Convenzione europea dei diritti umani e la Carta sociale europea: l'effettività giuridica delle fonti sovranazionali.</i>	27
2.2. Le esperienze delle Forze Armate inglesi, spagnole e tedesche.....	48
2.3. Le sentenze <i>Afedromil</i> e <i>Matelly</i> in Francia: l'ammonimento della CEDU a favore degli interessi dei militari.....	56
CAPITOLO TERZO	64
Il ruolo della Corte Costituzionale nel processo di democratizzazione delle Forze Armate Italiane.....	64
3.1. Una nuova mentalità giurisprudenziale: la sentenza della Corte Costituzionale del 2018.....	64
3.2. La nuova legge sulla libertà sindacale militare: le limitate condizioni di applicabilità.....	71
CONCLUSIONI.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	77

INTRODUZIONE

Il presente elaborato ha come oggetto di studio e ricerca la dibattuta questione di legittimità costituzionale riguardo al divieto imposto ai militari di riunirsi o di costituirsi in associazioni a carattere sindacale, andando ad analizzare sia i motivi storici, politici e giuridici di questa imposizione sia la loro recente messa in discussione da parte della giurisprudenza sovranazionale, poi in seguito recepita anche dalla nostra Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato infine l'illegittimità di tale divieto con sentenza. L'obiettivo di questa tesi è di sottolineare questo importante evento costituzionale e l'utilità e il valore che le fonti sovranazionali hanno avuto, ancora una volta, nel campo di riconoscimento dei diritti.

Il militare, come si esporrà nel primo capitolo, si è visto limitare l'esercizio di libertà socio-politiche per il particolare status che lo sottopone all'osservanza di ulteriori norme interne di disciplina, rispetto al comune cittadino, le quali risultano incompatibili con la promozione delle attività delle associazioni sindacali poiché porterebbero a una lesione del fattore di "coesione" ed "efficienza" dell'apparato: l'istituto della rappresentanza militare parve un buon compromesso per ovviare alla mancanza di uno strumento di tutela dei diritti del militare, ma è risultata molto limitata sia dal punto di vista strutturale sia funzionale.

Il secondo capitolo fornisce una panoramica del rapporto fra Forze Armate europee e i rispettivi Stati e gli strumenti da loro adottati per la tutela dei diritti dei militari, andando ad approfondire la situazione francese, in quanto per la prima volta si assistette a un intervento da parte della Corte di Strasburgo in due famose sentenze, le quali diedero l'input per una prima riflessione riguardo a un'apertura verso la sindacalizzazione del mondo

professionale militare attraverso l'interpretazione degli articoli di due fonti europee: la Carta Sociale Europea e la Carta Europea per i diritti dell'uomo.

Come descritto nell'ultimo capitolo, è proprio grazie alle fonti sovraordinate che l'ordinamento italiano sentì l'esigenza di attuare, non solo un mero riconoscimento della libertà di associazione, ma anche fornendo delle indicazioni che non lascino dubbi di interpretazione attraverso l'emanazione della legge del 2022, la quale in via definitiva regola l'esercizio di questa nuova libertà finalmente concessa ai militari, i quali si potranno avvalere di uno strumento che li tutelerà durante la loro vita professionale in maniera efficace.

CAPITOLO PRIMO

Il carattere di neutralità politica delle Forze Armate: cause delle limitazioni alle libertà costituzionali.

1.1 La logica istituzionalista dell'ordinamento militare e i valori costituzionali.

La condizione attuale della legislazione relativa alle Forze Armate è figlia di un annoso dibattito circa lo status giuridico del soldato: sin dalle origini dello Stato di diritto, le forze armate hanno goduto di una configurazione giuridica speciale, intrinsecamente legata all'esercizio della forza come mezzo di ottemperamento dei propri compiti di difesa, protezione e vigilanza. Ne deriva, ancor oggi, che il verticalismo gerarchico delle forze armate e la stretta disciplina dei ranghi trovi logica giustificazione nell'ambito della pianificazione statale. Una tale organizzazione delle Forze Armate si riteneva necessaria affinché i vari livelli gerarchici condividessero la medesima delimitazione legale di applicazione delle proprie funzioni e dei limiti delle proprie responsabilità, nonché del corpo dei propri diritti.

Altrettanto singolare è lo status giuridico della figura del militare. Nella storia delle idee giuridiche, gran parte è occupata, in questo senso, dal dibattito relativo all'accreditamento dell'esercizio di «una potestà disciplinare o regolamentare connotate da discrezionalità latissima o libertà», comunemente definita come “supremazia speciale”. La discrezionalità delle forze dell'ordine si attaglia non solo a una certa autonomia dal punto di vista del potere regolamentare, ma è legata anche al fatto che le sue origini esulano dalla particolare realtà amministrativa

statutale, in quanto era giustificata da fonti di disciplina preesistenti allo stato di diritto e di carattere consuetudinario¹.

Ne deriva l'impossibilità di applicare principi generali derivanti dall'ordinamento giuridico statale, fornendo alle Forze Armate un potere autoregolamentare indipendentemente da un'attribuzione espressa dalla legge e una riduzione di garanzie normalmente spettanti al suddito nella sua relazione con lo Stato².

Micheletti riconosce che «il rapporto di supremazia speciale» sia caratterizzato dal riconoscimento «del potere di regolare normativamente i rapporti col soggetto privato [...] indipendentemente da una legge che ne faccia espressa attribuzione [...] e dalla riduzione delle garanzie che spettano al suddito nei confronti dello Stato». La teoria della supremazia speciale aveva attecchito nel florido tessuto giurisprudenziale italiano nel XIX secolo, ispirato largamente dal sistema bismarckiano prussiano il quale, in un clima fortemente conservatore, legatosi ai fondamenti dell'antico regime e avverso al liberalismo, riteneva che laddove non fosse intervenuto lo Stato di diritto, le pubbliche amministrazioni avrebbero potuto “legittimamente” agire nei loro settori autonomamente³. Il massimo esponente di questa corrente di pensiero, Otto Mayer, affermò l'esistenza di altre forme di relazioni di assoggettamento oltre a quella relativa fra Stato e cittadino, in forma più aspra e forte che, nel caso in cui le proprie norme

¹ C. IAFRATE -B. FORTE, *Il cittadino militare. Principi costituzionali e ordinamento militare*, Elledì, Roma, 2020, p. 19.

² Tale potestà di auto-organizzazione è propria dei soli enti pubblici e trae le sue funzioni come deroga al principio di legalità e ai diritti costituzionalmente garantiti, questi ultimi intesi come diritti pubblici “subiettivi” (concetto da approfondire nella nota 4 p. 369, in M. Micheletti “*Istituzione e persona. Appunti a margine dell'ordinamento di supremazia speciale*”)

³ Nella seconda metà del XIX secolo in Germania, accanto alla necessità di garantire alle amministrazioni pubbliche uno spazio di auto-organizzazione nasce anche lo Stato di diritto, inteso come sottoposizione dello Stato al diritto.

interne fossero entrate in contrasto con le leggi ordinarie dello Stato, avrebbero prevalso su queste⁴.

In Italia, il giurista Santi Romano (1875-1947) recepisce il concetto di supremazia speciale dell'ordinamento militare, ma lo affina fornendogli un'origine statale, da cui trae la sua esistenza e conferendogli la definizione di ordinamento interno allo Stato, inteso da egli come istituzione che è parte stessa di istituzioni maggiori e che è da queste ultime dominato, pur rimanendo irrilevanti nei confronti dell'ordinamento maggiore di cui fanno parte. Egli afferma che:

*“La disciplina cui è sottoposto il soldato non ha in sé per sé niente a che fare con gli obblighi che spettano al suddito. Dovere di quest'ultimo è entrare nel servizio militare e di prestarlo, ma le restrizioni particolari della sua libertà che dalla disciplina accennata gli sono imposte, quando in tale servizio è entrato, non lo riguardano più come cittadino, ma soltanto come persona che si trova in uno speciale vincolo con lo Stato. I poteri che su di lui verranno allora esercitati saranno di tal natura che l'ordinamento giuridico non può di regola consentirli se non a subbietti che abbiano anche una sovranità; serviranno anche ai fini di quest'ultima e da quest'ultima sarà determinata la loro origine, ma tutto ciò non impedisce di contrapporla ad essa come diritti a sé”.*⁵

Nell'affermazione sopra citata si può notare una visibile contraddizione: il Romano sostiene l'autonomia dell'ordinamento interno rispetto a quello generale, ma contemporaneamente risulta ad esso assoggettato in quanto trae origine proprio da esso; in conclusione non chiarisce il rapporto di

⁴ L'unico pensiero che andò contro questa teoria fu quello di V. Ehrenberg che, in caso di concorrenza tra legge e regolamento sulla stessa materia, avrebbe prevalso la prima, in tutela delle garanzie del cittadino. (op.cit. C.IAFRATE -B.FORTE)

⁵ ROMANO S, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Scritti minori*, Vol. 1, Milano, Giuffrè, 1950 pag. 22-23

prevalenza che intercorre fra i due tipi di ordinamento e non esplica in maniera convincente ed esaustiva tali deroghe ai principi dello Stato di diritto.⁶

Nonostante i limiti della posizione romaniana, il giurista ebbe il merito di aver sottolineato la presenza di un ordinamento interno a branche dell'amministrazione statale che non ricadevano direttamente al di sotto dell'ordinamento generale dello Stato. Si riteneva, infatti, che la giurisdizione e la vita amministrativa delle forze dell'ordine sottostessero a una forma organizzativa e legislativa interna a un ordinamento differente e parzialmente subordinato all'ordinamento generale. Vittorio Bachelet, autore della "*Disciplina militare ed ordinamento giuridico statale*" (1962), in cui affermava l'impossibilità dell'esistenza di un possibile contrasto tra ordinamento generale e ordinamento interno, si convinse che se anche quest'ultimo fosse stato direttamente inglobato all'interno dei più ampi perimetri dell'ordinamento generale, ciò avrebbe comunque «rappresentato storicamente una istituzione avente in sé una forza vitale e una sua regola di condotta che lo Stato di diritto ha inizialmente piuttosto riconosciuto che imposto».

L'autore riporta ulteriormente che l'ordinamento militare si basi su un gruppo di norme ispirate al «principio dell'onore militare», non derivato dallo Stato o da una sua legge, ma dalla tradizione e dalla consuetudine preesistenti a quest'ultimo, che elencava tutte le qualità etico-morali che un buon militare avrebbe dovuto possedere per essere considerato tale, quasi prima di essere un buon cittadino⁷.

⁶ BALDUZZI, R. *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze Armate*, Milano, 1988, cit., p. 29 ss.

⁷ Nel vecchio regolamento di disciplina del 1964, l'art. 8 elencava tra le qualità morali del militare lo spirito di abnegazione e sacrificio, il valore e il disprezzo del pericolo.

Bastò ciò ad affermare un carattere derogatorio⁸ dell'ordinamento militare che non subisce o implementa a sé tutti i principi e diritti che la Costituzione in quanto "la stessa Costituzione prevede l'obbligatorietà del servizio militare e quindi la temporanea privazione dell'esercizio del diritto della libertà personale".

La figura dell'ordinamento derogatorio va a sostituire la figura della supremazia speciale e viene applicata a settori dell'organizzazione pubblica la cui disciplina sia stata storicamente caratterizzata da profili derogatori rispetto ai principi dello Stato di diritto e per i quali le norme costituzionali ad essi attinenti non prevedono espressamente la presenza delle normali garanzie di cui il cittadino gode nei confronti dello Stato.

Della stessa opinione, se non addirittura più aspra, richiamando il concetto di supremazia speciale dell'ordinamento militare, il giurista Aldo Mazzini Sandulli, che si espresse riguardo lo status del militare come causa di "pieno della persona ad un regime speciale di vita che non implica soltanto l'obbligo di certe attività ma incide addirittura sulla libertà personale e su altre libertà fondamentali"⁹.

Le teorie che abbracciarono i giuristi sopracitati saranno altamente criticati dalla dottrina che seguì il decennio successivo all'emanazione della Costituzione, eliminando alla radice l'idea di supremazia speciale militare e di carattere derogatorio di tale ordinamento, in quanto già si evidenziava, ad esempio, la mancanza dell'approvazione delle norme consuetudinarie (sulle quali traeva il proprio fondamento) da parte dello Stato(inteso come

⁸ MICHELETTI, M. "Istituzione e persona. Appunti a margine dell'ordinamento di supremazia speciale" p. 372.

⁹ Il giurista afferma come le Forze Armate costituiscano un ordinamento avente una vita autonoma e che non metta capo all'ordinamento generale (A. M. Sandulli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 14^a ed., Napoli, 1984, pag. 84 ss.)

l'insieme delle istituzioni e degli organi che ne esprimono la sua volontà), di cui fanno parte e al cui servizio sono posti.

Infatti, a partire dal decennio successivo all'ingresso in vigore della Carta costituzionale, l'idea che nell'autorità dello Stato allignassero zone d'ombra venne guardata con crescente sospetto. La Repubblica sarebbe stata l'unica detentrica della sovranità, e sarebbe stata investita dell'autorità assoluta di apporre limiti e deroghe. In sostanza, il principio interno della supremazia speciale venne accantonato, e con esso il concetto stesso dell'ordinamento interno¹⁰.

La natura dei rapporti tra lo Stato e le Forze Armate, in virtù di un cambiamento cogente ed evidente del dettato costituzionale, mutò radicalmente. Si assistette al compimento di un disegno mirante all'accentramento dell'autorità in materia di difesa e di protezione dello Stato, i cui effetti poterono palesarsi a partire dagli anni Cinquanta.

In primo luogo, l'ingresso in vigore della Costituzione faceva decadere la validità dello Statuto Albertino, entro cui ci si limitava ad attribuire al Re il comando di «tutte le forze di terra e di mare», e in base al quale la disciplina dunque era rimessa in capo a figure gerarchiche interne, senza possibilità di intervento e controllo delle figure istituzionali esterne ad esso.

L'evidente desuetudine del dettato albertino è sottolineata dalla chiara prosa della Carta: la sovranità, innanzitutto, appartiene al popolo, non solo in relazione al cambiamento di vocazione politica dello Stato italiano, che da monarchia si affrettava a vestire i panni della Repubblica parlamentare; infatti, attraverso l'asserzione della sovranità popolare, e grazie all'ausilio

¹⁰FARINA, F. "Le forze armate italiane alla prova della complessità: mutamenti organizzativi e gestione della sicurezza", in A.A. V. V. *Italia e il militare: guerre, nazione, rappresentazioni dal Rinascimento alla Repubblica*. 2014, pp. 311-3.

del novello art.52, si riportavano i compiti di difesa all'interno di un'ottica condivisa dall'intero corpo della cittadinanza.

L'art.52, in particolare, asserisce che la difesa della Patria sia dovere sacro di ogni cittadino. In questo modo, la Costituzione privava le Forze Armate di ispirazione monarchica della loro apparente supremazia in campo difensivo e offensivo, erodendo e abrogando il concetto di supremazia speciale. In secondo luogo, il comma 3 dell'art.52 statuisce che «l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica»¹¹.

Si evidenziò in questo senso che «nello stabilire che anche le forze armate debbono ispirare il loro ordinamento allo spirito democratico, è chiaro che il costituente [...] intendesse instaurare un sistema democratico» in cui si rivelasse la «completa incompatibilità rispetto alla necessaria organizzazione gerarchica»¹². In altre parole, «la democrazia entra nelle forze armate» non già nel senso di una verticalizzazione del potere di difesa, quanto più «nel senso di rispetto di quella dignità umana troppe volte calpestata»¹³.

Inoltre, si trattava di «esautorare il pluralismo degli ordinamenti per infondere» nello Stato una forma di «pluralità e insieme unicità difensiva», che non sarebbe più derivata dall'esercizio di una specifica supremazia, «ma dalla solidarietà del popolo, cui si tributava l'arduo compito di difendere la Patria»¹⁴.

La gerarchizzazione del sistema delle Forze armate venne ulteriormente esautorata della sua cogenza e del suo peso rilevante dall'ingresso in vigore

¹¹ Cost., art. 52, co.3.

¹² MICHELETTI, M. Istituzioni e persona. Appunti a margine dell'ordinamento di supremazia speciale, *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, 51(4), 389-391.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

di due decreti legislativi luogotenenziali: Il primo (Decr. lgs. lgt. 345/1945) istituì temporaneamente un Comitato di difesa generale, il quale avrebbe assolto il compito di evidenziare «particolari questioni militari»¹⁵; il secondo (Decr. lgs. Lgt. 346/1945) di fatto sottoponeva il Capo di Stato Maggiore, precedentemente rispondente al monarca, all'autorità del Comitato¹⁶.

Si attese fino al 1975, partendo da un debitamente discusso progetto di regolamento proposto dal Ministro della Difesa dell'epoca, Arnaldo Forlani (la c.d. “bozza Forlani”)¹⁷, per vedersi l'emanazione di una legge riguardante le norme di principio sulla disciplina militare (legge n.382 dell'11 Luglio 1978) in linea con i principi del nostro ordinamento e con l'approvazione del Consiglio dei Ministri, e che poi tramutò in un vero e proprio regolamento con l'approvazione del Presidente della Repubblica nel 1986 : si andarono a definire così i vari principi che disciplinano e assicurano il buon andamento dell'amministrazione della Difesa, e di conseguenza i ruoli e i rapporti dei protagonisti della stessa, ossia i cittadini che, pur assolvendo compiti particolari e istituzionali per cui è previsto una trattazione regolamentare specifica rispetto a quelli comuni.

All'inizio del secondo millennio, lo Stato espresse l'esigenza di semplificare il processo di delegificazione di norme e , in particolare, di specificare le modalità di regolamentazione interna delle varie amministrazioni a Lui connesse, attraverso l'emanazione della prima legge di semplificazione del 1999, in cui si introdusse per la prima volta uno strumento di valutazione

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Tale proposta di regolamento non fu mai approvata e promulgata per la sua particolare procedura di realizzazione: fu presentato alle Commissioni della Difesa delle due Camere non come disegno di legge ma come mera comunicazione governativa non subendo così il potere di sindacarne, da parte dei giudici, la legittimità costituzionale e tantomeno il controllo parlamentare; ha comportato così una mancanza di garanzia sul contenuto delle norme da esso previste.

preventiva dei possibili effetti di un ipotetico provvedimento regolativo ricadenti sui cittadini, sulle imprese e soprattutto sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni: L'AIR¹⁸, ossia l' "analisi di impatto della regolamentazione, che si pone infatti come valido ausilio sia per il Governo che per l'amministrazione proponente in sé, imponendo infatti a quest'ultima, in caso di presentazione di una nuova iniziativa regolatoria, di dimostrarne i benefici sostanziali che potrebbe apportare alla società¹⁹. Nel 2005, con la legge n. 246 del 28 novembre, in particolare con l'art. 14, il Governo, in quanto la Difesa risulta una delle amministrazioni pubbliche della cui materia lo Stato ha la competenza esclusiva (art. 117 cost.)²⁰, venne chiamata a riunire, ordinare e portare all'eventuale abrogazione le numerosissime norme, fonti e regolamenti storici che la disciplinavano sino ad allora; tale procedimento di raccolta e ricognizione di norme venne iniziato nel 2007 dal Ministro della Difesa Arturo Parisi che, sollecitato sia dal Consiglio di Stato e dal Presidente del Consiglio di allora (Romano Prodi), riuscì a catalogare circa 2.250 norme primarie e 390 secondarie e iniziò così il lavoro di scrematura e abrogazione che durò fino al 2010: con il d.lgs. n°66 del 15 Marzo venne emanata un'unica fonte primaria, il Codice dell'ordinamento militare (d'ora in avanti "COM"), che insieme al suo regolamento d'attuazione, il TUOM (Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare) oggi disciplina l'organizzazione, il funzionamento e i compiti

¹⁸ Concetto introdotto in Italia nel 1999, ma entrata a regime con d.p.c.m. 170/2008.

¹⁹ Per ulteriore approfondimento, Enciclopedia Treccani, *Dizionario di economia e Finanza* (2012)

²⁰ "Il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri di cui ai successivi commi" (art 1, comma 1 "Modifiche all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59" della legge 28 novembre 2005, n. 246)

delle Forze Armate italiane, andando a sostituire e modificare le vecchie norme riposte nella legge del 1978.

Negli anni a seguire il COM ha subito diverse modifiche sia nella sua struttura che nel suo contenuto, a partire dalla modifica del 2012 (d.lgs. 24 febbraio 2012 n.20) con cui si mise in atto la riorganizzazione e l'armonizzazione del testo in 11 capitoli e l'integrazione di nuove norme riguardanti lo status giuridico del militare e il riordino degli enti delle FF.AA, fino ad arrivare alla più recente , che ha rimodulato i ruoli di carriera dei volontari in ferma prefissata (legge 5 agosto 2022 n. 119).

Il COM quindi, coordinatamente con il TUOM, disciplina l'organizzazione, il funzionamento e i compiti della difesa e delle Forze Armate, eccezion fatta per il diritto penale sostanziale e processuale militare che è rimesso alla disciplina del codice penale militare di pace.

Queste materie sono suddivise e argomentate in nove Libri ognuno con i rispettivi Titoli, Capi e Sezioni e, esclusivamente per il nono, da Parti.

Il più corposo dei nove Libri del COM è il quarto, intitolato "Personale militare", in cui viene esplicito il trattamento giuridico, di impiego e gestione del professionista militare; una maggiore attenzione deve essere riportata al Titolo VIII, dove in primis la disciplina viene definita come "l'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare in relazione ai compiti istituzionali delle Forze armate e alle esigenze che ne derivano. Essa è regola fondamentale per i cittadini alle armi in quanto costituisce il principale fattore di coesione e di efficienza" e dove vengono istituiti i rapporti di gerarchia e il conseguente rapporto di subordinazione e dovere di obbedienza, al fine di conseguire e mantenere l'obiettivo di tale osservanza (art. 1346, comma 1 e 2).

Il dovere di obbedienza non è cieco e assoluto: il militare a cui è impartito un ordine manifestatamente rivolto contro lo Stato o le sue istituzioni, o

che comunque costituisca reato, ha il dovere di non eseguirlo e di informare i suoi superiori (art. 1349); questa eccezione del carattere assoluto di tale dovere esiste grazie all'imposizione di un altro dovere fondamentale da osservare, quello di fedeltà alla Repubblica e alle sue istituzioni(art. 1348), sancito tramite la pronuncia da parte del militare stesso della formula di giuramento²¹ e in ragione del mantenimento di sicurezza dello Stato, inteso anche nella Costituzione come "sacro dovere" del generico cittadino (art. 52.).

Accanto all'osservanza dei doveri e delle norme di disciplina, al militare viene riconosciuta la facoltà di esercitare i diritti che la Costituzione stessa riconosce ai cittadini, in nome dei principi che preservano la dignità umana, la pari opportunità e il divieto di discriminazione, come specificato all'interno del Titolo IX riguardante l'"esercizio dei diritti", come la libertà di culto , difesa già dall'articolo 19 della nostra Costituzione e riportata ulteriormente nell'art. 1471 del codice, o ancora la libertà di manifestazione del pensiero, riconosciuta ad ogni individuo dalla Costituzione nell'articolo 21, trova applicazione verso i militari che possono tenere conferenze, pubblicare propri scritti e comunque manifestare il proprio pensiero pubblicamente, se non limitatamente a materie o argomenti che non ricoprono il carattere di riservatezza militare o di servizio (per queste è necessaria una preventiva autorizzazione da parte delle Autorità competenti²²).

Tale concessione però, ha una portata e applicazione limitata, giustificata dall'articolo 1465 del COM, che seppur rappresentando un punto

²¹ "Giuro di essere fedele alla Repubblica italiana, di osservarne la Costituzione e le leggi e di adempiere con disciplina e onore tutti i doveri del mio stato per la difesa della Patria e la salvaguardia delle libere istituzioni" (art 575 TUOM)

²² L'autorizzazione deve essere richiesta per via gerarchica ed è rilasciata dalle autorità elencate nell'art. 1473 del COM.

d'incontro fra le norme costituzionali e l'ordinamento militare , riporta che “per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate sono imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali”, ossia il militare nell'esercitare i propri diritti e libertà deve tener conto di non entrare in contrasto con le sue funzioni , con le esigenze di servizio e adempimenti di particolari doveri a lui richiesti.

Queste limitazioni, tuttavia devono essere adeguatamente motivate, ad esempio al militare, per necessità operative caratterizzate da particolare urgenza o in presenza di oggettive situazioni di pericolo imminente, può essere vietato o limitato nella distanza e nel tempo, l'allontanamento dalla sede di servizio da parte del Comandante di Corpo o altra autorità superiore, come descritto all'interno dell'articolo 1469 e, fermo restando l'obbligo di alloggiare nella località della sede di servizio esposto nell'art 744 del TUOM.

1.2 La limitata libertà di riunione e di partecipazione politica nelle fonti statali e interne.

Limitazioni ancora più evidenti si possono notare in materia di esercizio delle libertà socio-politiche, descritte e concesse ai cittadini al fine di renderli attivi nella partecipazione politica attraverso l'iscrizione e la candidatura nei vari partiti, cui però il Parlamento, pur essendo stabilito

nell'art. 98 che solo la legge possa stabilire tali limitazioni²³, non ha mai operato in materia, concedendo così a tutti i singoli (anche ai militari) di poter partecipare attivamente e passivamente alla vita politica. Ciò che viene limitato al soggetto appartenente delle Forze Armate sono, come sempre, tutte quelle modalità di esercizio di libertà politiche che contrastano con i valori e i principi dell'ordinamento giuridico militare, le quali vengono ben riepilogate dal combinato disposto degli articoli 1483, comma 2, e 1350, comma 2, del codice dell'ordinamento militare ovvero "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 a elezioni politiche e amministrative" (articolo 1483 COM) da parte di "militari che svolgono attività di servizio; sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio; indossano l'uniforme; si qualificano, in relazione ai compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali" (articolo 1350 COM). A dare chiarezza e una giusta interpretazione a questa tesi esposta negli articoli sopracitati, venne in aiuto il Consiglio di Stato che, con la sentenza 5845 del 2017, affermò che "il singolo militare può sì iscriversi ad un partito e, anche in tale qualità, esercitare il proprio diritto di elettorato passivo, ma non può mai assumere, nell'ambito di una formazione partitica, alcuna carica statutaria neppure di carattere onorario, a tutela indiretta ma necessaria del principio di neutralità "politica" delle Forze Armate: tale principio, infatti, sarebbe inevitabilmente leso ove un militare, lungi dal limitarsi ad aderire, mediante la propria iscrizione, alle coordinate valoriali di una formazione

²³ "Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per magistrati, militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero" (art. 98 cost.)

politica o dal rappresentare in prima persona i cittadini in assemblee elettive, contribuisse personalmente, direttamente e, per così dire, istituzionalmente, in forza di una formale qualifica statutaria, a plasmare ab interno la linea politica di formazioni di massa ed intrinsecamente di parte quali sono gli odierni partiti politici” dando così la possibilità al militare di rendersi partecipe alle decisioni, e alla vita politica come cittadino, senza intaccare o andare contro i fondamenti dell’ordinamento delle Forze Armate.²⁴

La partecipazione alla vita politica del cittadino è promossa, oltre che dal sistema elettorale, anche attraverso lo scambio e il confronto di diverse (o simili) idee fra più individui, favorito dall’incontro che avviene nella forma della riunione. Per definizione, la riunione è intesa come la compresenza volontaria di più persone nello stesso luogo che hanno uno scopo comune, e che si riuniscono su invito di uno o più promotori o anche senza preventivo accordo, in cui ciascun partecipante soddisfa il proprio interesse singolarmente, senza che alcun vincolo lo leghi ad altri convenuti, o anche per il solo fatto di partecipare alla riunione; ne sono esempi tutte le manifestazioni, sia programmate che spontanee, inclusi anche i comizi e i sit-in²⁵.

²⁴ La ricostruzione fornita dall’Amministrazione militare a supporto dell’asserita esistenza di un divieto per il militare di iscrizione ai partiti politici si incentrava su un’interpretazione che ravvisava del citato articolo 1483 COM “*un generalizzato divieto anche per i singoli appartenenti alle Forze Armate di partecipare alle “competizioni politiche” e, dunque, di iscriversi a partiti*” (Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza 5845/2017)

²⁵ La Carta costituzionale italiana riconosce espressamente il diritto di riunione ai cittadini, ma non ne dà una precisa definizione, lasciando quindi all’interprete l’arduo compito di costruire una nozione adeguata. Il concetto di riunione ha, quindi, un’accezione ampia, che abbraccia diverse circostanze tra cui lo stesso assembramento. Ma sono da considerarsi riunioni anche le manifestazioni organizzate e quelle spontanee, oltre alle cerimonie, alle processioni religiose, ai comizi e ai sit-in (F. Ciannamea, *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell’Interno sulle manifestazioni urbane*, pag. 2-3, in GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2017, 10)

La libertà di riunione è riconosciuta, sia all'interno dell'articolo 17 della Costituzione sia a livello comunitario (dall'art 11 della CEDU del 1950 sino al Trattato di Lisbona del 2009²⁶), come uno dei diritti inviolabili dell'uomo per il quale però, lo stesso articolo insieme ad altre fonti primarie, ne regolano l'esercizio imponendo anche agli stessi cittadini limiti oggettivi, spazio-temporali e soggettivi, questi ultimi riguardanti proprio gli individui a "soggezione speciale", come i militari.

L'articolo e le fonti sopracitate specificano che la riunione debba avvenire "pacificamente e senza armi", escludendo quindi, in caso di messa in pericolo dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza durante il suo svolgimento, o ancora parteciparvi con la detenzione di un'arma (anche se si possiede la licenza di portarle al seguito), la possibilità di attuare oggettivamente tale attività. Sotto il profilo del secondo tipo di limitazione (spazio-temporale), sempre l'articolo 17 nel secondo comma specifica che la riunione in luogo pubblico, inteso come luogo su cui ogni persona può liberamente transitare senza autorizzazione, può essere svolta legittimamente previo avviso alle autorità, le quali possono vietarla soltanto per comprovati motivi di incolumità e sicurezza pubblica.

L'ultimo limite, di carattere soggettivo, riguarda quegli individui che per la loro particolare situazione giuridica, o di "soggezione speciale", sono esclusi dall'esercizio di tale libertà, ne sono esempio i soggetti appartenenti alle Forze di Polizia, i quali non possono partecipare in uniforme, anche se fuori dal servizio, a manifestazioni di partiti politici, associazioni e organizzazioni politiche o sindacali, e delle Forze Armate.

²⁶ Già nel 1950 la CEDU, nel suo art. 11, riconosceva tale diritto a tutti i cittadini degli Stati firmatari, ma solo con il Trattato di Lisbona si è data definitiva tutela, in quanto massima fonte dell'Unione Europea applicabile direttamente i singoli ordinamenti degli Stati Membri.

Il codice dell'Ordinamento militare infatti, nell' art. 1470, richiama l'inglobato art. 6 della legge n.382/1978 che proibisce ai militari di partecipare in servizio o in uniforme a riunioni, manifestazioni pubbliche o di partiti politici, ribadendo così la necessità di distinguere e tenere separate la figura ambivalente del militare: da un lato inteso come comune cittadino e dall'altro come un appartenente delle Forze Armate che, in quanto rappresentante e difensore dello Stato, deve tener conto della possibilità di lesione della disciplina militare, cui è soggetto²⁷.

È da rammentare però, che non vi è una proibizione totale nell'esercizio di questa e delle altre già citate libertà, ma una giustificata limitazione di applicazione; infatti anche in questo ultimo caso, nell'art. 1470 si specifica un'eccezione a tale divieto di partecipazione a riunioni non di servizio: "...salvo quelle previste per il funzionamento degli organi di rappresentanza".

Sempre nell'art. 8 della "legge di principio" (riportato in seguito anche dal COM nell'art 1475)²⁸ si può notare come il legislatore ribadisca la separazione del mondo militare da quello di tutela del lavoro che avveniva tramite lo strumento del sindacato che, possedendo un potere di contrattazione per ottenere agevolazioni e concessioni per i lavoratori appartenenti a determinate categorie, può correre il rischio di essere strumentalizzato da fazioni politiche e, nel caso di un suo utilizzo nelle Forze Armate rischierebbe di andare in conflitto con l'assolvimento dei

²⁷ La Corte Costituzionale con la sentenza del 1989 si espresse sulla giustificazione della repressione delle "arbitrarie adunanze militari" previste dall'art 184 co.2 del c.p.m.p, doveva risiedere solamente nell'eventuale carattere ostile e sedizioso della riunione (B. FRESIA, *Adunanza arbitraria di militari e libertà di manifestazione del pensiero: le ragioni di una sentenza "interpretativa"*, in Legislazione penale, fasc. 2, 1989, pp. 271 ss)

²⁸ . Il decreto legislativo n.66 del 15 marzo 2010, all'art. 1475, se da un lato permetteva «la costituzione di associazioni o circoli fra militari», sebbene subordinata all'assenso del Ministro della difesa, faceva aperto ed esplicito divieto alla classe militare di costituire associazioni a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni di tale natura e vietava al personale militare persino il diritto allo sciopero

doveri e delle garanzie istituzionali, se non contro il datore di lavoro (lo Stato).²⁹

In funzione di sostituzione ³⁰di tale negata libertà sindacale, il legislatore del 1978 volle introdurre uno strumento che potesse avvicinare l'ordinamento militare, o meglio *informare*, ai principi costituzionali in materia di tutela del lavoro e allo *Spirito democratico della Repubblica*, ossia la rappresentanza militare, da non paragonare alla figura dell'organizzazione sindacale “[...]laddove quest’ultima si intenda quale organizzazione deputata a svolgere attività negoziale esclusiva- in quanto, quale appartenente all’ordinamento militare, la stessa non può essere in contrapposizione al Vertice dell’Amministrazione.”³¹

1.3 L’istituto della rappresentanza militare e la tutela degli interessi militari: funzioni e limiti.

In sostanza, si viene a delineare un istituto di rappresentanza militare e di tutela degli interessi militari che prende potenzialmente le distanze dal concetto generale di sindacato *tout-court*.

Innanzitutto, la cifra di questa differenza si sostanzia nella speciale natura giuridica del militare. Come evidenziato da D’Elia, «i militari vengono ad

²⁹ Le rivendicazioni dei lavoratori avvenivano in un contesto di lotte sociali, spesso di matrice politica, che vedevano gli stessi a esercitare pressioni contro i datori di lavoro e quest’ultimi a reprimerle. (Scognamiglio R., *Diritto del lavoro*, parte generale, Cacucci, Bari,1980, pag. 199)

³⁰ Tale funzione sostitutiva è stata dichiarata esplicitamente anche in sede di dibattito parlamentare riguardante proprio la legge 382/1978 (Atti Camera, VII leg. n 407-565-625-A)

³¹ “La conclusione di un accordo negoziale, infatti, è il raggiungimento di un’intesa tra le due parti contrapposte che agiscono in maniera paritaria difendendo i propri interessi contrastanti anche in modo determinato e tenace, atteso che, trattandosi della disciplina del rapporto di impiego, costituiscono argomento di decisiva importanza (Compendio della Rappresentanza Militare, aggiornamento 2012)

essere considerati come «categorie “speciali” di lavoratori» e, quindi, possono godere del diritto di associazionismo sindacale a condizioni più ristrette rispetto al cittadino»³².

Alla struttura normativa e alla specialità della figura del militare si affianca la legislazione passata – definitivamente emendata dal mutamento della legislazione internazionale – e una recisa impostazione residuale in materia di associazionismo, sindacalizzazione e concertazione militare.

Così, gli artt. 180-184 del Codice penale militare di pace, introdotto nella normativa italiana mediante R.D. 20 febbraio 1941, n. 303, vietavano in maniera evidente qualsiasi forma di reclamo, esposto o domanda collettivi, mentre giungevano a far divieto della pubblica manifestazione di rimostranze³³. La sostanza degli articoli ravvisava nella semplice richiesta collettiva un diretto viatico per la sedizione, al punto tale da porre il divieto precedente accanto alla formula, novellata all'art. 182 del presente Regio Decreto, che espressamente colpiva qualsivoglia attività di suscitamento di malcontenti e di rimostranza collettiva. Infine, all'art. 184, si faceva divieto e si puniva con la reclusione militare fino a sei mesi chiunque avesse raccolto sottoscrizioni «per una collettiva rimostranza o protesta in cose di servizio militare o attinenti al servizio militare»³⁴.

I cambiamenti successivi, sebbene parziali, non hanno modificato questa essenziale differenza tra comune cittadino e militare: quest'ultima figura, per quanto tutelata in materia sindacale dal testo della Costituzione,

³² D'ELIA, G. Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2000, p. 309.

³³ CARABBA, E. F., COMELLA, E. *Codici penali militari. Commento teorico-pratico, articolo per articolo, con ampio riferimento alla giurisprudenza*, Peroni Editore, Firenze, 1972, pp. 366-9.

³⁴ *Ivi*, p. 367.

prevedeva un esercizio limitato delle libertà ivi sancite all'art. 39, in base al quale «l'organizzazione sindacale è libera»³⁵.

Nei decenni successivi si provvide a traghettare la legislazione vigente in una condizione che precludesse la perpetuazione di visioni di stampo istituzionalistico. L'intento primario prevedeva, a grandi linee, il tentativo di costruire un proficuo connubio o un avvicinamento tra il dettato costituzionale e la normativa militare.

La l. 11 luglio 1978 n. 382, in particolare riconobbe le facoltà tipiche delle libertà sindacali, devolute tuttavia a semplici organi collaborativi interni agli apparati militari. È ben vero che la normativa non tenesse a questo punto conto delle criticità e dell'inadeguatezza degli organi di rappresentanza militare in relazione alle tutele collettive³⁶.

La Corte Costituzionale, di conseguenza, con sentenza del 24 gennaio 1989 n.24, sancì che la giustificazione della repressione penale delle «arbitrarie adunanze militari» previste dagli artt. 180-4 del Codice penale militare di pace non potesse godere di un arbitrio e di un'applicabilità così ampi, ma al contrario doveva ridursi al precipuo carattere sedizioso della riunione. Solo in tal caso si sarebbe verificato un dolo ai danni del codice disciplinare militare, e solo in tal modo si poteva prevedere una sanzione.

Nel medesimo anno, si riponderò la portata punitiva dell'art. 181 del Codice, il quale di fatto rendeva reato qualsiasi forma di rimostranza di gruppo senza fare discriminie nella varia casistica. Si ribadiva la necessaria natura ostile delle rimostranze.

Infine, la sentenza della Corte costituzionale del 13 dicembre 1999 n. 499 ha valutato la possibile convergenza tra dettato costituzionale e codice

³⁵ Cost., art. 39.

³⁶ GUELLA, F. Libertà di associazione sindacale e coesione delle forze armate: i margini di apprezzamento nel bilanciare diritti individuali e interessi pubblici, tra corte costituzionale e corte EDU, *Rivista AIC*, 1, 2015, pp.4-6.

disciplinare militare in relazione alla sindacalizzazione delle Forze Armate. In tal modo, si continuò a prevedere forme di compressione delle libertà individuali di consociazione, la quale «veniva fondata sulla permanenza di ampi spazi di specialità del regime giuridico delle Forze Armate [...] che segnano uno sviluppo particolare dei bilanciamenti degli interessi qualora sia in gioco la coesione delle strutture militari, intesa quale esigenza del tutto peculiare che legittimerebbe disuguaglianze di trattamento nella tutela delle libertà individuali»³⁷.

Si ingenera, al termine degli anni Novanta, un quadro in cui, pur negandosi diritti costituzionalmente garantiti, si creavano equivalenti garanzie alternative «che fanno salvo il nucleo fondamentale della funzione rappresentativa di interessi sottesa al diritto di associazione sindacale»³⁸.

Allo scorcio del Nuovo Millennio si ingenera, peraltro, un cambiamento nell'assetto relativo alle motivazioni del divieto sindacale. Mentre la normativa antecedente al 1999 si ergeva sull'equivalente divieto di associazionismo o sostegno politico del singolo partito da parte delle Forze dell'ordine, sulla base della normativa creata dal legislatore italiano in occasione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 4 febbraio 1966 n. 5, a partire dai primi anni del Duemila la neutralità partitica non garantì la saldezza della ratio di divieto sindacale.

A partire dalla sentenza del 13 dicembre 1999, n. 499, si provvede a rifondare la sostanza e la motivazione del divieto sindacale sulla stessa natura speciale dell'ordinamento militare.

Come evidenziato da Guella³⁹: «alla luce di questo assetto delle esigenze costituzionali, le facoltà tipiche della libertà sindacale si porrebbero come

³⁷ *Ivi*, p. 18.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

radicalmente inconciliabili con i principi dell'ordinamento militare, in quanto il potere di autorganizzazione della rappresentanza [...] darebbe vita ad accordi fra gli associati non compatibili con il rapporto di servizio militare, data l'instaurazione di una catena di relazioni alternativa a quella gerarchica».

In più, le esigenze sindacali, in tale visione, costituivano un non secondario fattore di erosione della coesione delle Forze Armate. Il sistema di rappresentanza costituitosi a partire dal d. lgs. del 12 maggio 1995, n. 195, e dal d.lgs. del 15 marzo 2010 n. 66 contribuiva a costruire un sistema alternativo alla sindacalizzazione *tout-court*, stabilendo un regime gerarchico interno di organi preposti alla rappresentanza⁴⁰.

In base al primo decreto suindicato, infatti, si provvede a distinguere in sede normativa il trattamento delle forze di polizia (art.4) e delle forze armate (art.5), mentre una piena modificazione dei diritti di rappresentanza era avvenuta solamente mediante l'approvazione del secondo decreto evidenziato.

Quest'ultimo individuò l'istituto della rappresentanza militare, differentemente dal sindacato, come interlocutore esterno rispetto all'ordinamento stesso, considerato *interno* ad esso⁴¹. Infatti le sue fonti normative⁴² sono rispettivamente gli artt. 1476-1482, in cui viene regolamentato dal punto di vista delle procedure di elezioni dei delegati, le riunioni, le competenze e le attività e il TUOM (artt. 870-941), il quale detta le funzioni dei singoli organismi.

⁴⁰ d. lgs. del 12 maggio 1995, n. 195, Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

⁴¹ L'art. 870 del Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di Ordinamento militare, D.P.R. 15.3.2010 n. 90 lo definisce, al terzo comma, "un istituto dell'ordinamento militare")

⁴² Esse riprendono i concetti della vecchia legge di principio del 1978.

In base al COM, il sistema di rappresentanza militare è verticalmente strutturato⁴³ su tre livelli: l'organo centrale a carattere nazionale ed interforze (Co.Ce.R), l'organo intermedio posto per gli Alti Comandi di ogni singola Forza Armata (Co.I.R) e infine l'organo di base (Co.Ba.R) che svolge la sua attività a livello locale per i singoli militari presso il Comandante di Corpo.⁴⁴

La composizione di questi consigli è scaturita dalle elezioni libere e segrete, su base personale (e non su liste) secondo un procedimento basato su livelli successivi in cui, gli aventi diritto votano per i propri rappresentanti di base, che a loro volta eleggeranno i loro delegati nel consiglio intermedio, incaricati nell'eleggere i membri del Consiglio centrale di rappresentanza, la cui composizione quindi dipende quindi dalla distribuzione quantitativa della rappresentanza di base, come specificato nell'art. 1476 del COM.

La struttura verticale dei consigli, in cui si raccolgono quindi tutti i delegati di diverse categorie, offre alla parte datoriale una rappresentazione completa degli interessi e esigenze riportate dai suddetti, in maniera tale da conciliarle sempre nell'interesse superiore dell'Amministrazione, ossia la funzione costituzionale della difesa a discapito degli interessi individuali, senza possibilità di contrapposizioni o di messa in dubbio degli inderogabili principi dell'ordinamento militare, ossia la gerarchia, l'obbedienza e la disciplina⁴⁵.

Nonostante quindi l'abbandono della visione istituzionalistica, la partecipazione dell'ordinamento militare ai principi generali

⁴³ La sua struttura non è da intendersi come "verticalmente gerarchizzata", in quanto ciascun livello conserva piena autonomia e strumentalità all'apparato militare amministrativo verso cui svolge attività consultiva (*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*, Rivista AIC, 1, 2015, p. 6 ss.)

⁴⁴ Art. 18 della legge 11 luglio 1978, n. 382, cfr. art. 1476 del COM.

⁴⁵ D'ELIA, I profili disciplinari connessi alla rappresentanza militare e alla 'sindacalizzazione' delle Forze Armate, *Rassegna della Giustizia Militare*, 5, 2019, p. 60.

dell'amministrazione pubblica rimane connotata comunque da profili di specialità, sia dal punto di vista strutturale come si è constatato sopra, sia dalle funzioni trovate limitate degli organismi di rappresentanza.

Copyright: Simona Guiducci
in Concessione a
USAMI Aeronautica

CAPITOLO SECONDO

La situazione dell'associazionismo sindacale militare in Europa e l'intervento della Corte di Strasburgo.

2.1. *La Convenzione europea dei diritti umani e la Carta sociale europea: l'effettività giuridica delle fonti sovranazionali.*

Al di sopra dei confini giuridici nazionali, il riconoscimento dei diritti umani è raccolto e disciplinato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dalla Carta sociale europea (CSE): la prima raccoglie in sé i diritti di carattere politico-civili, la seconda quelli rientranti nella sfera socio-economica, voluta ed adottata dal Consiglio d'Europa successivamente alla CEDU in maniera tale da completare e *“formare un tutto, che costituis[se] una soluzione equilibrata ed umana per la determinazione dei diritti dell'uomo in generale, in tutta quella estensione che possono darle le nostre democrazie occidentali”*⁴⁶.

Questa tendenza giudiziaria è principalmente europea e coinvolge le più alte giurisdizioni nazionali perché riguarda controversie su presunti diritti fondamentali. Innanzitutto, si ricordi la Convenzione Universale dei diritti dell'Uomo, la quale stabilisce, all'art. 20 co.1, che «ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica», mentre

⁴⁶ . G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in www.forumcostituzionale.it, p. 1, definisce la Carta Sociale Europea un “altro strumento di tutela dei diritti umani, originariamente concepito dal Consiglio d'Europa come elemento complementare della CEDU a difesa dei diritti sociali dei cittadini, il suo c.d. pendant sul piano sociale”, pur rilevando come una simile complementarità dei due Trattati “avrebbe dovuto comportare un identico metodo di controllo, o almeno controlli simili, per garantire i rispettivi diritti”.

all'art.23 co. 4 evidenzia che «ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi»⁴⁷. In epoca recente, in particolar modo, l'art. 11 co. 2, CEDU afferma che⁴⁸:

«[il diritto di riunione e di associazione] non può essere oggetto di restrizione diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie [...] alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine, alla prevenzione dei reati [...] e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Parimenti, l'art. 5 della Carta Sociale Europea prevede che «l'applicazione dei diritti dei lavoratori e dei datori di lavoro ai membri delle Forze Armate [...] deve essere determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale», mentre l'art. G co. 5 statuisce che «le limitazioni ai diritti sanciti» dalla Carta «possono dirsi legittime solo se a) stabilite ex lege e b) necessarie in una società democratica»⁴⁹. Questa tendenza è stata ulteriormente confermata da nuovi statuti e da dibattiti in diverse arene politiche e parlamenti nazionali. Poiché la funzione di difesa è uno degli ultimi baluardi della sovranità dei paesi quest'inclinazione giuridica transnazionale si allinea a contesti nazionali eterogenei. In alcuni paesi, la sindacalizzazione militare è una tradizione stabile. Al contrario, in altri, essa è espressamente vietata dalla legge, talvolta con l'assenso delle rispettive corti costituzionali. Infine, mentre altri paesi non vietano esplicitamente la sindacalizzazione militare, la sua legittimità è stata oggetto di controversie legali. Diversi studiosi hanno già affrontato la questione della sindacalizzazione militare.

⁴⁷ Convenzione Universale dei Diritti dell'Uomo, artt. 20-23.

⁴⁸ CEDU, art. 11.

⁴⁹ CONTI, A. "Il diritto sindacale e le Forze Armate: fonti normative, approcci giurisprudenziali e problemi interpretativi", *Rassegna della Giustizia Militare*, 15, 2014, pp.14-16.

Da un punto di vista giuridico, alcuni esperti sostengono che la sindacalizzazione delle forze armate riguarda i diritti fondamentali e gli obblighi giuridici dei paesi, come è tipico nel campo delle libertà sindacali, mentre altri sostengono che si tratta esclusivamente di una questione di politica nazionale⁵⁰. Le pronunce e il diritto internazionale summenzionato sembrano ostacolare quest'ultima ipotesi, in quanto fondate sull'imperativo della tutela dei diritti dell'uomo. Pertanto, il dibattito giuridico dovrebbe svolgersi a livello di diritto internazionale, in cui diversi trattati mirano alla protezione dei diritti individuali fondamentali.

Da un punto di vista sociologico, la letteratura evidenzia un aspetto chiave: le forze armate si muovono tra un modello istituzionale e uno occupazionale⁵¹. Questi modelli implicano che l'attività militare possa essere concepita sia come servizio che come lavoro. Secondo alcuni ricercatori, l'evoluzione dell'organizzazione e delle funzioni militari in numerosi paesi ha favorito una cultura occupazionale tra i ranghi, dando origine a una necessità percepita di rappresentanze indipendenti. Uno dei cambiamenti più rilevanti riguarda il reclutamento. Durante la seconda metà del XX secolo, le forze armate di diversi paesi sono passate da un reclutamento basato sulla leva a un modello basato sull'arruolamento volontario. Questo cambiamento è stato giustamente considerato il fattore principale che ha suscitato l'interesse per la sindacalizzazione militare, anche se i suoi effetti sono ambigui⁵²: in effetti, l'assunzione di volontari richiede che i reclutatori competano in un ambiente quasi di "mercato del lavoro" per arruolare le persone più qualificate. Inoltre, durante i recenti

⁵⁰ CSE, art. 5.

⁵¹ VAN DER WALT, L. Syndicalism, *The Palgrave Handbook of Anarchist*, 2019, pp. 249-253.

⁵² URSI R., La questione della autorizzazione ministeriale per le associazioni sindacali militari. *GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, (1), 2010, pp. 102-110.

periodi di recessione economica, i volontari reclutati dall'esercito hanno avuto familiarità con l'approccio occupazionale e sindacalista, dal momento che molti provengono da ambienti della classe operaia.

Inoltre, il passaggio a un sistema basato sull'arruolamento volontario ha visto la scomparsa delle forze armate di massa e la professionalizzazione delle risorse umane militari, portando a ridimensionamenti e preoccupazioni tra i ranghi⁵³. La prova più evidente di questa tendenza può essere trovata nell'aumento dell'esternalizzazione dei servizi di pubblica sicurezza per far fronte alle nuove sfide poste dalla sicurezza nazionale in un contesto globalizzato. L'esternalizzazione ha portato rapidamente alla parziale privatizzazione dei servizi militari, che ha ostacolato il monopolio delle conoscenze e delle competenze, l'autonomia dagli interessi privati e l'etica del servizio⁵⁴. In altre parole, questo sviluppo ha fatto sì che le forze armate si avvicinassero per natura ai servizi civili o, occasionalmente, alle imprese private.

I militari sono più consapevoli dei loro diritti e interessi: di conseguenza, essi esigono maggiore riconoscimento e protezione. Questa nuova condizione ha stimolato un'evoluzione nello stile di *leadership* adottato dal personale militare, che ha frustrato il modello autoritario assoluto e ha aperto la strada a una gestione parzialmente basata sul consenso⁵⁵. Infine, lo spostamento verso il sindacalismo è alimentato dalla civilizzazione delle ex forze militari, come la polizia o le guardie carcerarie, in base alla quale le libertà sindacali sono ora riconosciute come in un settore pubblico quasi normale. In effetti, l'esigua differenza tra corpi civili e militari chiamati a

⁵³ Ivi, p. 108.

⁵⁴ BUTI, M. La risorsa umana nelle forze armate. Il processo di selezione e aspetti di personalità del militare, *Diritto civile*, 9, 2004, pp. 54-6.

⁵⁵ BOLOGNA, S., La lunga marcia verso la libertà sindacale del "comparto sicurezza". *DIRITTO DEL MERCATO DEL LAVORO*, (3), 2020, pp. 785-790.

svolgere funzioni analoghe non spiega una significativa riduzione dei diritti fondamentali del personale militare. Allo stesso modo, la proliferazione dei sindacati militari in altri paesi è un problema dal punto di vista delle forze armate non sindacalizzate.

In un contesto globale – e soprattutto in un sistema internazionale europeo che condivide in maniera progressivamente più ampia un *common ground* giuridico, come nel caso dei Paesi Membri dell'UE – in cui abbondano le missioni internazionali e le alleanze multilaterali, i soldati si rivolgono spesso a colleghi sindacalizzati, avendo essi acquisito un interesse per la sindacalizzazione⁵⁶. Queste evoluzioni sono al centro dei dibattiti sociologici, manageriali e politici. Ricerche recenti guardano favorevolmente o almeno con particolare interesse ai sindacati militari, mentre i contributi più vecchi e quelli provenienti da dipartimenti collegi, accademie militari, ufficiali ed ex ufficiali rivelano spesso un approccio più scettico. Gli scettici si concentrano sulla conservazione dell'unicità delle forze armate, che include un potere che si traduce nella violenza legale e che ha una natura ambidestra (giuridica e lavorativa) contro possibili attacchi interni o esterni⁵⁷. In effetti, questa funzione pubblica richiede la massima efficienza e prontezza dei soldati. Allo stesso modo, il potere gestito dai ranghi richiede la totale lealtà sia dei soldati che degli ufficiali al fine di salvaguardare le autorità pubbliche e sottoporsi al comando delle istituzioni politiche. Questa unicità è garantita dal punto di vista giuridico attraverso il riconoscimento di ordinamenti autonomi e distinti a livello nazionale, che hanno come esito poco auspicabile quello di consentire la privazione dei diritti civili e del lavoro.

⁵⁶ DI MAJO, L., Libertà sindacale dei militari: condizioni e limiti. *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, (1), 2019, pp. 114-131.

⁵⁷ SWEPTSTON, L., Droits de l'homme et liberté syndicale: évolution sous le contrôle de l'OIT. *Revue internationale de travail*, 137(2), 1998, p.187.

Gli studiosi scettici sono preoccupati che le Forze Armate utilizzino le medesime attività tipiche dei sindacati (scioperi, rallentamenti del lavoro e interruzioni), e sostengono che la semplice volontà di formare e aderire ad associazioni militari per proteggere gli interessi collettivi minacci la gerarchia militare⁵⁸.

Esse sostengono che l'accoppiamento dei sindacati con la catena di comando favorisce un dualismo di potere, poiché quest'ultimo è il nesso organizzativo all'interno del quale gli interessi dei soldati sono tradizionalmente amministrati e protetti⁵⁹.

Da questo punto di vista, tale dualità potrebbe indurre i funzionari ad abdicare al loro ruolo tradizionale in ossequio all'obbligo di gestire le rivendicazioni dei leader sindacali. Allo stesso modo, sostengono che ciò promuoverebbe un senso di "alterità" tra le truppe nei confronti della leadership militare. Questi fattori potrebbero portare a un atteggiamento di isolazionismo interno che, in linea di principio, è in conflitto con l'unità militare⁶⁰. Al contrario, altri notano che tale dualismo ha un effetto opposto, che è altrettanto pericoloso: i leader sindacali e le catene di comando responsabili della gestione degli interessi dei soldati potrebbero favorire la collaborazione e, in quest'ottica, questa potenziale partnership potrebbe rafforzare la posizione dei leader militari di fronte al governo e ai partiti politici, compromettendo la subordinazione istituzionale al potere civile⁶¹. Sono state espresse anche argomentazioni contro la sindacalizzazione militare per altri motivi. Alcuni indicano il rischio di costi del lavoro imprevedibili come conseguenza della contrattazione

⁵⁸ BACCHETTA, C., La liberté d'association professionnelle dans les armées. *Les Champs de Mars*, (1), 2001, pp. 73-86.

⁵⁹ *Ivi*, p. 80.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

lavorativa. Altri sostengono che le associazioni militari esistenti (ad esempio le associazioni di famiglie o di veterani) svolgono già molte funzioni dei sindacati senza minacciare il sistema militare⁶². Infine, nei paesi desindacalizzati, come gli Stati Uniti o l'Australia, alcuni sostengono che le esperienze positive delle unioni militari dell'Europa settentrionale sono irrilevanti a causa delle differenze cruciali tra le strutture sindacali americane e scandinave⁶³. Inoltre, accedendo al classico eccezionalismo statunitense, è stato affermato che tali esperienze non tengono conto delle responsabilità globali che le forze armate americane sono chiamate a gestire in tutto il mondo. I sostenitori della sindacalizzazione delle forze armate la considerano un fenomeno neutro rispetto alla sostenibilità delle funzioni e dell'organizzazione militare, e che potrebbe fornire un'opportunità per migliorare completamente le condizioni militari, anche se con alcune precauzioni legali e non senza alcune riserve. Alcuni ricercatori hanno sottolineato che le posizioni dei sindacati non sono intrinsecamente conflittuali perché possono adattare il loro approccio a ogni contesto specifico ed evitare gli effetti dannosi del dualismo sopra menzionato. Le analisi empiriche forniscono una utile cartina di tornasole: dove operano i sindacati militari, le attività dei sindacati più aggressivi sono particolarmente rare⁶⁴. Quindi, lo spirito e la forza della catena di comando non sono di fatto compromessi. In caso contrario, si ritiene che il personale militare sindacalizzato possa controllare in modo più efficiente l'autoritarismo, la corruzione e la politicizzazione delle forze armate,

⁶² CROUZATIER-DURAND, F., Fiche 25. Deux droits des travailleurs: la liberté syndicale et le droit de grève. *Fiches*, 3, 2017, pp. 218-224.

⁶³ FALSONE, M., Union Freedoms in the Armed Forces: Still a Taboo? *Industrial Law Journal*, 51(2), 2022, pp. 375-382.

⁶⁴ FAMIGLIETTI, G., Libertà politiche e sindacali nella Polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità. *Libertà politiche e sindacali nella Polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità*, 2016, pp. 71-80.

monitorando la lealtà della catena di comando nei confronti dei poteri politici e dello Stato di diritto⁶⁵. I sostenitori del sindacalismo sottolineano ulteriormente il ruolo spesso ambiguo svolto dalle associazioni e dalle *lobby* militari esistenti. Queste sono state considerate istituzioni sotterranee, che operano in maniera carbonara e surrettizia alla luce della misura in cui conducono attività para-sindacali⁶⁶. Infatti, queste organizzazioni non sono in grado di difendere efficacemente il benessere delle truppe perché mancano delle garanzie di indipendenza e di libertà, che sono strumenti essenziali per difendere gli interessi del personale. Nonostante i pro e i contro della sindacalizzazione militare, si dovrebbe riconoscere un assunto realistico: il rischio dell'unionismo sindacale delle Forze Armate non può essere facilmente liquidato semplicemente evidenziandone gli svantaggi per l'organizzazione militare. In effetti, la pressione per la sindacalizzazione dall'interno emerge dal divario tra le aspettative del personale militare e le caratteristiche che percepisce come il proprio lavoro. Dal momento che esiste questo divario, ci si aspetta che gli oppositori della sindacalizzazione militare promuovano un'alternativa che affronti i bisogni e gli interessi tra i ranghi. In particolare, i Paesi che vietano completamente il sindacalismo sono costretti a soddisfare le richieste del personale militare aumentandone il bilancio o rischiano di essere sottoposti a scenari conflittuali. Quindi, se l'allargamento pedissequo di bilancio non è più un approccio possibile, l'unica alternativa realistica è quella di riconoscere la pressione per il sindacalismo e di stabilirsi su un modello di relazione che sia adatto al contesto militare. Questa considerazione spiega perché la maggior parte dei paesi sta adottando modelli che raggiungono un ragionevole equilibrio tra

⁶⁵ *Ivi*, p. 78.

⁶⁶ *Ibidem*.

quadri conflittuali e de-sindacalizzati. Si è proposta l'applicazione dei cosiddetti modelli di "elusione" e "incorporazione"⁶⁷.

Il primo esempio, applicato correntemente in Canada e in Italia prima del 2018, è anch'esso un modello desindacalizzato. Tuttavia, l'importanza degli interessi collettivi è riconosciuta e sono in atto vari meccanismi istituzionali per gestire la domanda di condizioni migliori. Ad esempio, alcuni paesi, tra cui l'Italia, hanno creato enti pubblici controllati dalla catena di comando o dal Ministero della Difesa per affrontare le questioni attraverso consultazioni regolamentate con il personale militare⁶⁸. Inoltre, in altri casi, le associazioni professionali o le *lobby* hanno il compito di rappresentare le rivendicazioni collettive, come in Canada⁶⁹. Al contrario, il modello di "incorporazione" si basa sul riconoscimento di sindacati militari all'interno di un contesto corporativo. Ciò significa che le relazioni non sono conflittuali grazie al loro approccio collaborativo e ad alcuni meccanismi di mediazione che sono preferibili alle procedure di contrattazione. Concentrandosi sul quadro giuridico internazionale, alcuni ritengono che la sindacalizzazione delle Forze Armate sia una questione di competenza di ogni singolo paese, perché è una questione strettamente politica.

Altri sostengono che la sindacalizzazione debba essere inquadrata come una questione di diritti umani anche nel contesto militare. Pertanto, essa impone obblighi internazionali ai paesi. Diverse fonti internazionali e regionali trattano le libertà sindacali come una sottocategoria della libertà

⁶⁷ FALSONE, M., *Union Freedoms...*, p. 379.

⁶⁸ MARRONE, A., TESSARI, P., *Il dibattito italiano sulle questioni di difesa: questa sera si recita a soggetto? Documenti IAI*, 13(5), 2013, pp. 21-24.

⁶⁹ MACDONALD, G., *Defence Policy Perspectives: Special Interests and Lobbying. Canadian Defence Policy in Theory and Practice*, 2020, pp. 243-247.

di associazione (*Freedom of Association, FoA*)⁷⁰. Le più importanti dichiarazioni internazionali proclamano genericamente tale libertà, senza includere clausole che riguardano contesti particolari, come quello militare. Tuttavia, poiché la maggior parte di esse non è vincolante, gli obblighi a livello nazionale non possono derivare da questi documenti. Per quanto riguarda i trattati internazionali vincolanti, invece, il quadro giuridico è particolarmente ricco. Infatti, i trattati che riconoscono le libertà di unione prevedono “clausole di esenzione” che consentono un regime peggiorativo a livello nazionale. A parte le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), la più eminente delle quali è la C. OIL n.87, 1948, art.8 co.2 che stabilisce che «la legislazione nazionale non dovrà ledere né essere applicata in modo da ledere le garanzie previste», tali trattati internazionali prevedono “clausole generali di esenzione”, che ammettono un regime derogatorio all'interno di un ambito indefinito⁷¹. Tali clausole sono simili tra loro e consentono “restrizioni” o “limitazioni” ai diritti proclamati alla luce di tre parametri di giustificazione: devono essere lecite, proporzionali e legittime rispetto ai loro scopi⁷². Devono soddisfare alcuni interessi generali, come la sicurezza nazionale, l'interesse, l'ordine pubblico, la sicurezza, la protezione dei diritti e delle libertà altrui, la salute o la morale, la prevenzione del disordine e dei reati, alcuni dei quali sono connessi alle funzioni delle Forze Armate⁷³. Inoltre, tutte queste fonti pertinenti includono “clausole speciali di esenzione”, specificamente dedicate non solo alle Forze Armate, ma

⁷⁰ BALCERZAK, M., & BIEN-KACALA, A., Do Armed Forces Personnel Need a Trade Union? The Perspectives of European Standards and the Constitution of the Republic of Poland on Freedom of Association. *Przeład Prawa Konstytucyjnego*, (6 (64), 2021, pp. 519-521.

⁷¹ DI MAJO, L., Libertà sindacale... p. 125.

⁷² FURLAN, F., Corte EDU e libertà sindacale nelle Forze armate. *Quaderni costituzionali*, 35(1), 2015, pp. 216-218.

⁷³ BACCHETTA, C. La libertà... pp. 93-96.

anche alla polizia e, in alcuni trattati, ai lavoratori dell'amministrazione statale⁷⁴. In particolare, si possono distinguere quattro tipi di fraseologie. Il primo riguarda i *Patti delle Nazioni Unite* (ONU) e la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (CEDU)⁷⁵. Essi affermano che l'obbligo degli Stati di riconoscere le libertà dell'Unione «non osta all'imposizione di restrizioni legittime all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle Forze Armate»⁷⁶. Il secondo gruppo comprende le clausole delle convenzioni dell'OIL. Esse recitano: «[l]a misura in cui le garanzie [relative a numerose libertà e diritti dell'Unione] si applicano ai militari è determinata dalle disposizioni legislative o regolamentari nazionali»⁷⁷. Il terzo è inserito nell'articolo 5 della *Carta sociale europea* (CES) e costituisce una variante del secondo. Esso stabilisce che «il principio che disciplina l'applicazione» delle garanzie e «la misura in cui le garanzie si applicano ai militari sono determinati dalle disposizioni legislative o regolamentari nazionali»⁷⁸. Infine, quest'ultima fraseologia è contenuta nella *Convenzione americana dei diritti dell'uomo* (16, n. 3) e afferma che i doveri degli Stati di riconoscere la libertà di associazione a fini di lavoro «non impediscono l'imposizione di restrizioni giuridiche, compresa persino la privazione dell'esercizio del diritto di associazione, ai membri delle Forze Armate (...)»⁷⁹. Il quadro giuridico completo è omogeneo anche se tali clausole di esenzione non sono identiche e i rispettivi contesti differiscono. Quindi, in via

⁷⁴ PARTIE, I. Mieux défendre et promouvoir les droits syndicaux dans le secteur public, *Droit international*, 2013, pp. 49-56.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ BOLOGNA, S., La legge sul sindacato militare: se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi. *IL LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI*, (4), 2023, pp. 716-717.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ FASONE, C., Il sistema inter-americano di protezione dei diritti. Verso la “normalizzazione” della funzione di salvaguardia dei diritti e dei rapporti tra Stati membri, Corte e Commissione? *RIVISTA DI DIRITTI COMPARATI*, (3), 2018, pp.1-11.

preliminare, si possono evidenziare due considerazioni. In primo luogo, il personale militare si trova nell'ambito di applicazione dei suddetti trattati. Questo assunto è la premessa che giustifica l'esistenza delle clausole speciali di esenzione, che consentono un regime di deroghe per determinati lavoratori che altrimenti beneficerebbero pienamente del riconoscimento delle libertà sindacali. I trattati riconoscono i diritti di tutti o dei lavoratori senza alcuna distinzione, il che implica che i militari sono considerati identici a tutti gli altri lavoratori, a parte specifiche clausole derogatorie. In secondo luogo, la formulazione della maggior parte delle clausole di esenzione lascia spazio a controversie perché non è chiaro se esse permettano, a parte le limitazioni, divieti generali sulla sindacalizzazione delle Forze Armate, che si traducono in una sostanziale esclusione dal campo di applicazione dei trattati⁸⁰. Da questo punto di vista, solo la Convenzione americana dei diritti dell'uomo è sufficientemente chiara: ammette espressamente, a parte le "restrizioni, anche "privazioni" delle libertà sindacali all'interno delle Forze Armate⁸¹. Al contrario, tutti i trattati europei e, soprattutto, altri trattati internazionali consentono "restrizioni legittime" o la determinazione di un "principio" l'applicazione delle libertà e dei diritti dell'Unione o l'"estensione" di quest'ultima⁸². Questa ambiguità colpisce il nocciolo della questione. In effetti, se queste clausole consentono sia restrizioni che divieti generali, la sindacalizzazione militare è effettivamente una questione politica, in quanto riconosce l'assoluta discrezionalità di ciascun Paese. Al contrario, se non lo fanno, viene imposto un obbligo di qualche tipo ai Paesi firmatari. Le

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ *Ibidem.*

⁸² DI TURI, C. Libertà di associazione sindacale del personale militare e Carta sociale europea nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale. *Diritti umani e diritto internazionale*, (3), 2018, pp. 615-628.

interpretazioni autorevoli in merito a tali clausole sono relativamente poche e i tribunali o gli organi che hanno affrontato la questione hanno attuato un quadro giurisprudenziale problematico ed eterogeneo⁸³. Nell'ambito delle Nazioni Unite, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR) e il Comitato per i diritti umani (HRC) hanno il compito di monitorare l'attuazione delle rispettive linee guida⁸⁴. Tuttavia, fino ad oggi, non hanno affrontato la questione delle libertà sindacali all'interno delle Forze Armate. Ciò dipende probabilmente dalla predominanza di sistemi più specializzati o efficienti, come l'OIL, che è un'agenzia delle Nazioni Unite che si concentra sui diritti dei lavoratori, o il Consiglio d'Europa, che è meglio attrezzato per gestire le pressioni sociali attraverso un'interpretazione vincolante della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Quest'ultima ha il compito di garantire il rispetto delle Convenzioni internazionali relative ai diritti umani da parte degli Stati, e ha già affrontato vari casi riguardanti la sindacalizzazione militare. Secondo la Corte, le «restrizioni legittime» non possono minacciare «il contenuto essenziale dello stesso diritto»⁸⁵. Alla luce del caso specifico affrontato, la Corte ha deciso che il diritto di costituire e di aderire a un'associazione per discutere le condizioni del personale militare costituisce «un elemento essenziale» della libertà sindacale e lavorativa dei membri delle Forze Armate, la cui privazione non è ammessa. Tuttavia, la Corte non offre altre indicazioni per chiarire ulteriormente in che cosa consista effettivamente tale «essenza» in termini generali. Inoltre, va sottolineato che la Corte ha

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ DRAPER, G., Rapporti fra Convenzione europea dei diritti dell'uomo e trattato del Nord Atlantico sullo «status» delle forze armate. *Il Foro Italiano*, 93(5), 1970, pp. 57-58.

⁸⁵ PRETEROTI, A., La libertà sindacale dei militari, oggi. *FEDERALISMI. IT*, (22), 2021, p. 232.

adottato la sua interpretazione prendendo in considerazione anche gli «elementi del diritto internazionale», affermando che quando gli strumenti standard dell'interpretazione di un trattato sono insufficienti per raggiungere una posizione equilibrata, «i minimi comuni denominatori del diritto internazionale» rivelano una realtà che la Corte non può ignorare⁸⁶. Inaspettatamente, la Corte EDU non ha specificato a quali fonti di diritto internazionale si riferisse. Pertanto, si può dedurre che la sentenza sul caso francese *Matelly* della Corte ha fatto riferimento alle clausole speciali di esenzione discusse nella sezione III, che sono identiche o analoghe alla clausola di esenzione speciale della CEDU⁸⁷. Per corroborare la sua posizione, la Corte EDU ha anche applicato la clausola generale di esenzione e ha deciso che il divieto generale contestato – del quale si parlerà con dovizia di particolari nelle sezioni successive del presente elaborato – non era necessario in una società democratica.

La Corte non ha giustificato la sua decisione di applicare due norme diverse. Tuttavia, essa ha evitato il rischio di giungere a conclusioni diverse nello stesso caso, sostenendo che il divieto totale di formare e aderire a sindacati non costituisce una necessità in una società democratica. Ciò significa che, secondo la Corte, la clausola generale di esenzione vieta completamente un divieto generalizzato di sindacalizzazione delle Forze Armate, così come la clausola speciale, conformemente ai termini sinonimi adottati da tali clausole, (ossia rispettivamente «limitazioni» e «restrizioni»)⁸⁸. Tali recenti sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo rappresentano un'evoluzione radicale alla luce di precedenti

⁸⁶ ROGERS, B., Three Concepts of Workplace Freedom of Association. *Berkeley J. Emp. & Lab. L.*, 37, 2016, p. 177.

⁸⁷ *Ibidem.*

⁸⁸ GUIDI, G., La Corte europea dei diritti dell'uomo tra libertà e autorità. *Diritto internazionale*, 2019, pp. 109-115.

interpretazioni. Infatti, l'allora Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo (abolita nel 1998) aveva affermato che l'espressione «restrizioni legittime» fosse «sufficientemente ampia da coprire [...] divieti completi»⁸⁹. All'interno del Consiglio d'Europa, il CES ha svolto solo un ruolo secondario nella tendenza innovativa verso la sindacalizzazione militare, nonostante la sua attenzione ai diritti dei lavoratori. In primo luogo, il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), responsabile del rispetto della Carta da parte degli Stati, ha affermato che «gli Stati sono autorizzati a limitare in qualsiasi modo, o addirittura a sopprimere del tutto, la libertà di organizzazione delle Forze Armate»⁹⁰. Tale posizione conferma le vecchie dichiarazioni interpretative, che si basavano sulla necessità di distinguere i significati delle diverse norme che costituiscono l'articolo 5 del CES. Quest'ultima comprende un precetto per i membri della polizia – che limita le decisioni statali all'"estensione" dell'applicazione delle libertà sindacali – e un'altra regola per i membri delle Forze Armate, che autorizza anche i Paesi a stabilire «il principio che governa l'applicazione» delle garanzie⁹¹. Di conseguenza, le dichiarazioni interpretative escludevano un divieto generalizzato solo all'interno della polizia, pur consentendolo all'interno delle Forze Armate. In una recente sentenza preliminare, l'ECSR ha approvato il punto di vista della Corte europea dei diritti dell'uomo contro i divieti generali sui sindacati militari, ma ha invocato argomenti diversi. Gli esperti del Comitato sostengono che la formulazione dell'articolo 5 del CES concede astrattamente un divieto generale alle unioni militari. Allo stesso tempo, essi sostengono che l'interpretazione della clausola deve seguire il metodo stabilito dal diritto

⁸⁹ *Ivi*, p. 112.

⁹⁰ JEAN, C., *Italiani e forze armate. Laws and Rights*, 2019, pp. 10-11.

⁹¹ *Ivi*, p. 12.

internazionale consuetudinario e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In tal modo, essi affermano che l'interpretazione deve tener conto del contesto, nonché dell'obiettivo e della finalità della disposizione⁹². In questo caso, l'ECSR ha ragionevolmente elencato le fonti internazionali sottolineate, citando l'articolo 8, paragrafo 2, dell'ICESCR, l'articolo 22, paragrafo 2, dell'ICCPR e l'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione n. 87 dell'OIL, nonché le più recenti decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo⁹³. Alla fine hanno stabilito che un divieto generale sulla sindacalizzazione dei militari violava la Carta.

Tuttavia, così facendo, gli esperti hanno ignorato le diverse interpretazioni delle clausole quasi identiche rese per decenni dagli organismi dell'OIL. Inoltre, l'ECSR ha sostenuto che anche le misure nei confronti delle unioni militari sono «soggette alle condizioni stabilite» nella clausola generale di esenzione. Pertanto, essa ha affermato che i requisiti delle limitazioni consentite escludono la possibilità di imporre un divieto generalizzato, convalidando così la propria decisione.

Passando alle clausole speciali di esenzione dell'OIL, occorre considerare il punto di vista del Comitato per la libertà di Unione (CFA), che si concentra sulle denunce di violazioni delle libertà. Finora, il comitato ha costantemente adottato una posizione ferma su questo tema, affermando che gli Stati «non sono tenuti a concedere i diritti di libertà di associazione al personale militare, secondo la clausola speciale di esenzione»⁹⁴. Essa ha inoltre aggiunto che la clausola «non può giustificare la presunzione che le

⁹² TOMASSETTI, P., La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015. *Diritto delle relazioni industriali*, 26(2), 2016, pp. 388-392.

⁹³ ENGIN, E. M., & YILDIZ G. B., The European Social Charter and the Standards of the International Labour Organization. In *The European Social Charter: A Commentary*, 2022, pp. 412-414.

⁹⁴ *Ivi*, p. 420.

limitazioni o le esclusioni imposte dalla legislazione di uno Stato per quanto riguarda i diritti sindacali delle forze armate e di polizia siano contrarie alla Convenzione»⁹⁵. Tali interpretazioni, infatti, riguardavano denunce riguardanti la polizia. Tuttavia, si può supporre che esse verrebbero confermate a maggior ragione in caso di eventuali denunce riguardanti le Forze Armate, in conseguenza delle loro funzioni più delicate. Queste decisioni sono state sollevate decenni fa; pertanto, nessuna nuova decisione potrebbe tenere conto della crescente pressione popolare in tutto il mondo e delle interpretazioni su questo tema recentemente rese in Europa. In conclusione, si può facilmente indicare un recente e sostanziale *overruling* nel contesto europeo e una divergenza dai punti di vista dell'OIL⁹⁶. Entrambi gli aspetti sono aggirati dagli organismi europei, che hanno ignorato le interpretazioni contrastanti precedentemente rese da loro stessi e da altri autorevoli interpreti. Questa lacuna nel dialogo intergiudiziario mina lo Stato di diritto, perché inibisce un approccio omogeneo in materia, nonostante il quadro giuridico simile. Poiché ogni Paese ha firmato la maggior parte dei suddetti trattati regionali e internazionali, un approccio omogeneo è fondamentale. Pertanto, dovrebbe essere ideato un quadro più coeso per quanto riguarda questo campo principalmente complesso e sfumato. Le interpretazioni fornite dai tribunali e dagli organi autorevoli, la formulazione parallela applicata nei trattati citati, le tendenze giudiziarie a livello nazionale e l'interesse osservato per la letteratura non giuridica o nei riguardi delle arene politiche inducono a chiedersi se le basi giuridiche a favore della sindacalizzazione militare abbiano il potenziale per essere effettivamente cogenti e promuovere un nuovo approccio omogeneo a livello internazionale. In primo luogo, deve essere affrontato

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ *Ibidem.*

il controverso rapporto tra clausole di esenzione speciali e generali, laddove coesistano. Infatti, l'applicazione simultanea delle due clausole di esenzione può dar luogo a contraddizioni. Nel caso dei divieti generalizzati, essa ha già portato a un'interpretazione che fonde due norme in un'unica norma⁹⁷. Nel frattempo, per quanto riguarda i casi di mere restrizioni, può astrattamente portare a soluzioni discordanti, che non sono facili da gestire. La letteratura ha sottolineato quanto sia difficile distinguere tra le due clausole e ha avanzato ogni possibile approccio a tale situazione. Alcuni studiosi interpretano le due clausole come se comportassero lo stesso livello di restrizioni giuridiche, applicando i tre parametri di giustificazione previsti dalle clausole generali di esenzione: la citata liceità, le finalità legittime e la proporzionalità⁹⁸. Tuttavia, il rischio di eliminare la differenza tra le due clausole sarebbe manifestamente contrario ai principi interpretativi prescritti dal Trattato di Vienna.

Pertanto, gli interpreti sono obbligati a optare per un'interpretazione in grado di apprezzare i significati specifici delle clausole negoziate. Storicamente, l'impulso a concepire una clausola di esenzione speciale è radicato nella necessità di limitazioni, che dovrebbero essere più ampie rispetto alle restrizioni della clausola di esenzione generale. Al giorno d'oggi, sebbene tale scopo originario possa essere respinto, la maggior parte degli studiosi aderisce a questa presunzione. Alcuni sostengono che le restrizioni alla sindacalizzazione delle forze armate devono essere legittime e proporzionate, senza rispettare il requisito degli obiettivi legittimi.

Altri sostengono che le clausole speciali di esenzione richiedono solo la condizione della legalità, mentre le clausole generali di esenzione implicano anche le altre due fasi. Data la gamma di ipotesi e motivi proposti in

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ivi*, p. 419.

letteratura, la differenza sostanziale tra tali clausole sembra poggiare su un unico aspetto: la clausola speciale di esenzione stabilisce una soglia fissa al di sopra della quale gli Stati esercitano il loro indiscutibile margine di discrezionalità, mentre la clausola di esenzione generale prevede una soglia più mobile, che può cambiare a causa della natura flessibile del criterio di proporzionalità. Quest'ultimo, infatti, implica una minore discrezionalità a favore dei Paesi, in quanto mira a verificare se le restrizioni raggiungano un giusto equilibrio in ogni singolo caso o soddisfino ragionevolmente la pressione sociale in luogo. L'applicazione simultanea delle clausole di esenzione generale e speciale può essere adottata pragmaticamente per corroborare le decisioni sui divieti generalizzati, come ha fatto la giurisprudenza europea. Allo stesso tempo, tali applicazioni possono portare a contraddizioni e non promuovono la coerenza normativa, che è del tutto necessaria per garantire un approccio omogeneo a livello euro-globale. Pertanto, le due clausole non dovrebbero essere applicate congiuntamente. Per quanto riguarda le clausole speciali di esenzione, vale la pena affrontare la questione degli obblighi specifici che essa pone. In primo luogo, le clausole speciali di esenzione richiedono procedure specifiche per l'attuazione di restrizioni. Tali restrizioni devono essere emanate per legge o, nel caso delle convenzioni dell'OIL, per regolamento. In sostanza, vietano l'arbitrarietà, il che significa che, in assenza di disposizioni speciali a livello nazionale, la ratifica e l'esecuzione dei trattati, come si è detto in precedenza, implicano il pieno riconoscimento delle libertà sindacali per il personale militare⁹⁹.

Tale obbligo è una garanzia essenziale che non interferisce con il contenuto delle restrizioni o con la discrezionalità dei Paesi. Un altro aspetto cruciale

⁹⁹ RICCI M., La fine di un "tabù": il riconoscimento della libertà di associazione sindacale (limitata) dei militari. *Rivista N*, 3(2018), pp. 10-14.

riguarda il contenuto di tali restrizioni. Secondo diversi studiosi, i riferimenti alle «restrizioni» contenute nei Patti delle Nazioni Unite e nella CEDU non includono l'idea di divieto, nella misura in cui tale parola indica che un determinato comportamento o azione sia limitato e non escluso. Tale interpretazione è confermata dai riferimenti contenuti in tali trattati alla limitazione dell'«esercizio dei diritti», non alla limitazione dei «diritti» stessi. Tale assunto è ulteriormente corroborato dal fatto che, quando tali trattati prevedono deroghe più forti, di solito applicano termini più chiari.

Come osservato in precedenza, la Corte EDU ha recentemente abbracciato tale interpretazione. Chiaramente, vincola solo gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Ciononostante, esso rappresenta un parametro di riferimento affidabile per gli organismi delle Nazioni Unite, in quanto i pertinenti patti dell'ONU contengono clausole identiche¹⁰⁰. Gli estensori dei patti del 1966 hanno esplicitamente preso in prestito le espressioni scelte per l'adozione della CEDU nel 1950, riferendosi allo stesso concetto di «restrizioni». Sebbene sia impossibile prevedere eventuali decisioni future da parte di tali organi autorevoli, la recente relazione sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione si avvicina all'approccio europeo. Il relatore ha affermato (paragrafo 68) che «il diritto internazionale prevede la possibilità per gli Stati di limitare l'esercizio del diritto alla libertà di associazione da parte degli Stati delle forze armate e della polizia» e ha aggiunto che «come per tutte le restrizioni, queste dovrebbero essere l'eccezione, non la regola»¹⁰¹. Poiché l'evoluzione dell'interpretazione della CEDU si era già verificata, tali affermazioni, oltre alla moderazione

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 12.

¹⁰¹ GALANTINO, L., *Diritto sindacale*. G Giappichelli Editore, Milano, 2012, p. 86.

sull'ipotesi dei divieti generalizzati, sembrano implicare che l'interpretazione più liberale dovrebbe essere prioritaria.

Sebbene gli organi dell'OIL abbiano finora approvato divieti generalizzati, alcuni argomenti sostengono la possibile evoluzione della situazione senza violare alla lettera le clausole speciali di esenzione dell'OIL. In primo luogo, possono essere avanzate considerazioni storiche. La decisione di creare una clausola autonoma riguardante le restrizioni alle Forze Armate è stata volutamente preferita al suo inserimento nell'articolo relativo al campo di applicazione della Convenzione n. 87. In realtà, tale decisione trae origine da una prima discussione su questo argomento, avvenuta un anno prima dell'adozione della Convenzione stessa durante i lavori preparatori della Risoluzione relativa alla libertà d'azione e alla protezione del diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, adottata l'11 luglio 1947, che è considerata una fonte preparatoria per la Convenzione¹⁰². In tale contesto, è stata avanzata e fermamente respinta la proposta di aggiungere un'eccezione per i militari nell'articolo relativo al campo di applicazione della risoluzione. Le ragioni addotte a sostegno del rigetto sono particolarmente interessanti: diversi rappresentanti del governo hanno sottolineato il fatto che, in alcuni Paesi, le Forze Armate godono già del diritto di organizzarsi e che un quadro restrittivo non potrebbe servire da modello per i Paesi meno avanzati¹⁰³. In secondo luogo, le clausole delle convenzioni dell'OIL sono state adottate per la prima volta in un contesto molto diverso: sono state concepite subito dopo la seconda guerra mondiale, in un'atmosfera sensibile e di cautela nei confronti del governo delle Forze Armate in un contesto democratico¹⁰⁴. Al contrario, le clausole

¹⁰² *Ivi*, p. 87.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

dei Patti delle Nazioni Unite sono state redatte 18 anni dopo, in circostanze meno precarie, con il contributo attivo dei rappresentanti dell'OIL, che all'epoca era appena diventata un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Questa circostanza può indicare che le clausole speciali di esenzione dell'OIL dovrebbero essere lette alla luce dei più recenti *Patti delle Nazioni Unite*, che, a loro volta, si ispiravano alla CEDU. Pertanto, il fatto che le Convenzioni dell'OIL abbiano evitato qualsiasi riferimento ai militari negli articoli riguardanti il campo di applicazione delle Convenzioni, nonché che le Convenzioni abbiano eluso il riferimento a termini come «privazione» o «deroga», consente un possibile riesame della posizione tradizionale dell'OIL. La conclusione è che la pressione sociale nei confronti delle unioni militari, che probabilmente aumenterà in tutto il mondo, può sicuramente trovare spazio nel diritto internazionale attraverso un'interpretazione dinamica dei trattati in materia, senza vanificare la loro formulazione o scontrarsi con la letteratura sociologica e giuridica.

2.2. Le esperienze delle Forze Armate inglesi, spagnole e tedesche.

I Paesi membri dell'Unione Europea e la complessa congerie di potenze europee prevedono normative differenziate in merito alla fruizione dei diritti sindacali da parte delle Forze Armate. Mentre i paesi nordici prevedono legislazioni più permissive (come nel caso della Finlandia) o hanno una lunga tradizione relativa alla sindacalizzazione delle Forze Armate (*inter alia*, la Germania, mediante la *Soldatengesetz*, 14 agosto 1975), Spagna, Francia e Inghilterra possiedono delle legislazioni molto simili alla analoga e restrittiva normativa italiana¹⁰⁵.

¹⁰⁵ FURLAN, F., *Corte...*, pp. 216-218.

La costituzione della monarchia spagnola del 1978 prevede limitazioni costituzionali alla fruizione di diritti sindacali da parte delle Forze Armate in dipendenza dalla legge¹⁰⁶. L'art. 28 recita: «la legge potrà limitare o stabilire eccezioni all'esercizio di questo diritto per le Forze o Corpi Armati sottoposti a disciplina militare e regolerà le peculiarità di questo esercizio per i funzionari pubblici»¹⁰⁷. La legge spagnola, in attuazione del dettato costituzionale, nel perimetro della *Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical*, stabilisce all'art. 1 che, sebbene «todos los trabajadores tienen derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales» (co. 1), tuttavia «quedan exceptuados del ejercicio de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar»¹⁰⁸.

La normativa, così novellata, era corroborata dalla *Ley 85/1978*, ad oggi completamente abrogata, la quale sanciva che gli interessi sindacali delle Forze Armate sarebbero stati tutelati e salvaguardati dallo Stato, non dalla libera adesione «de los miembros de las Fuerzas Armadas [...]» a qualsivoglia sodalizio sindacale¹⁰⁹.

La situazione di totale impossibilità delle Forze Armate di vedere riconosciuti i propri diritti sindacali senza il pesante giogo delle limitazioni costituzionali e della normativa successiva costituì l'acceso dibattito che

¹⁰⁶ ZAPIRAIN, H., Los derechos sindicales y el personal de seguridad (interna y externa) del Estado. *Derecho*, 9, pp. 8-9.

¹⁰⁷ BLANCO VALDES, R., *Introduzione alla costituzione spagnola (1978)*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 129-130.

¹⁰⁸ MARTINEZ, F. C., La libertad sindical en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, (143), 2019, pp. 367-368.

¹⁰⁹ TORO, A. J. V., La libertad sindical de los funcionarios públicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 1996, pp. 95-98.

portò le *Cortes Generales* madrilene, al termine degli anni Novanta, a riconsiderare la condizione legislativa vigente¹¹⁰.

Ne scaturiva la nota la quale costituì una soluzione di mezzo: in altre parole, il governo spagnolo presieduto da José María Aznar concretava, a mezzo legge, la presenza di spazi di rappresentanza istituzionale, istituendo i cosiddetti *Consejos Asesores de Personal*¹¹¹. L'art. 151 della succitata *ley* ordinava¹¹²:

All'interno del Comando o Capo di Stato Maggiore di ciascun Esercito, vi sarà un Consiglio Consultivo in materia di personale per analizzare e valutare le proposte o i suggerimenti fatti dal personale militare professionale in merito al regime del personale e allo status militare. All'interno della Direzione Generale del Personale del Sottosegretario alla Difesa, sarà presente un Consiglio Consultivo, composto da personale del Corpo Comune delle Forze Armate.

Ne derivava, conseguentemente, l'attribuzione a un Consiglio Consultivo di poteri di analisi e valutazione di proposte derivanti dal personale militare sulla situazione del personale. Il comma successivo, invece, individuava una serie di severe limitazioni all'espletamento di comportamenti chiaramente orbitanti attorno all'attività sindacale, ovverosia agli artt. 159-162 della *Ley*¹¹³:

“L'ufficiale militare professionista può rivolgersi direttamente al Consiglio consultivo del personale del proprio esercito per presentare le proposte di cui alla sezione precedente. Le petizioni, i reclami e i mezzi di ricorso disciplinati nel capo V del presente titolo sono esclusi da questo canale.”

¹¹⁰ MATEO, F. P., Reflexiones en torno al derecho de asociación de los miembros de las fuerzas armadas y de la Guardia Civil. *Revista de administración pública*, (160), 2003, pp. 361-368.

¹¹¹ *Ivi*, p. 362.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*.

I succitati articoli, infatti, stabilivano il diritto di denuncia o contestazione dell'ufficiale militare, il quale avrebbe potuto presentare reclami «relativi al regime del personale e alle condizioni di vita sulle navi, sulle basi e sulle caserme, a condizione che non abbia precedentemente presentato un ricorso per lo stesso scopo e in conformità con le disposizioni dell'articolo 159» della medesima legge, il quale sanciva a sua volta il diritto al ricorso del personale militare¹¹⁴.

Infine, la discussione di «questioni di applicazione generale al personale delle Forze Armate», l'art. 151 co. 4 sanciva la facoltà di convocazione di «una riunione congiunta» delle figure di «rappresentanza dei Consigli consultivi del personale delle Forze armate e del Corpo interforze delle Forze armate»¹¹⁵. In tal modo, la legge spagnola costruiva un sistema analogo alla condizione dei diritti sindacali italiani prima del 2018, in base alla quale le eventuali frizioni esistenti tra il personale e l'istituzione delle Forze Armate sarebbe stata risolta all'interno e mediante strumenti direttamente costituiti per la risoluzione di dissapori, ovviando al fatto che il personale militare si associasse in più complesse strutture sindacali interne.

Si trattava di una rappresentanza non sindacale, ma di natura eminentemente istituzionale. Le fila del dibattito relativo ai diritti sindacali delle Forze Armate spagnole vennero recuperate solamente nel 2011, durante il governo di destra popolare presieduto da Mariano Rajoy (il c.d. Rajoy I, 2011-2016), favorevole a una parziale estensione dei *derechos*

¹¹⁴ LOPEZ DE GEA J., *Derechos fundamentales y estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas*, *Kalpana*, 8, 2013, pp. 13-14.

¹¹⁵ Real Decreto 258/2002, de 8 de marzo, por el que se regulan los Consejos Asesores de Personal de las Fuerzas Armadas, art. 151 co. 4.

sindacales al personale militare¹¹⁶. Per tale motivazione, nel primo anno della nuova legislatura veniva varata la nota *Ley Organica 9/2011 de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas*, il cui *Título III* estendeva i diritti sindacali al personale militare in una versione edulcorata e “calmierata” sul ruolo delle Forze Armate¹¹⁷. Il testo rinnovato stabiliva, innanzitutto, l’istituzione di «associazioni professionali dei membri delle forze armate aventi lo scopo di promuovere e difendere gli interessi professionali, economici e sociali dei loro membri», tra le finalità delle quali, all’art. 33, si stabiliva peraltro la possibilità di «svolgere attività sociali» di promozione dell’esercizio della professione, dell’etica militare e della diffusione della cultura della sicurezza e della difesa¹¹⁸. La soluzione prevista dalla nuova legge dichiarava apertamente l’intenzione di ampliare i diritti di rappresentanza sindacale delle Forze Armate, senza che queste ultime, tuttavia, potesse giovare «dell’esercizio del diritto di sciopero, [...] la contrattazione collettiva e l’adozione di misure di risoluzione collettiva, nonché il compimento di azioni che eccedono l’esercizio dei diritti riconosciuti dalla presente legge»¹¹⁹. Inoltre, le associazioni sindacali così costruite avrebbero dovuto mantenere un regime di assoluta neutralità politica e non indulgere in azioni volte a rendere lucrative le proprie attività. Inoltre, le associazioni professionali avrebbero avuto il diritto di «formulare proposte [...], relazioni e rispondere a richieste e suggerimenti relativi ai loro scopi, [...] consigliare e fornire supporto ed assistenza ai propri componenti, nonché rappresentarli

¹¹⁶ NAVAJAS ZUBELDIA, C. *Las fuerzas armadas, el Estado y la sociedad civil en el reinado de Juan Carlos I (1975-2011)*. *Las fuerzas armadas, el Estado y la sociedad civil en el reinado de Juan Carlos I (1975-2011)*, 2013, pp. 73-83.

¹¹⁷ L. Organica 9/2011, de Derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*, 28, 2012, pp. 532-534.

¹¹⁸ L. Organica 9/2011, de Derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, art. 33.

¹¹⁹ *Ibidem*.

dinanzi ai competenti organi e [...] ricevere informazioni dal Ministero della Difesa sui regimi del personale, sulla protezione sociale e su qualsiasi altra questione che possa contribuire al raggiungimento dei suoi scopi statutari» sebbene il godimento dei diritti fosse subordinato all'iscrizione dell'associazione al *Registro de Asociaciones Profesionales de Miembros de las Fuerzas Armadas*¹²⁰.

Per quanto riguarda il Regno Unito, i diritti civili e politici del personale militare sono disciplinati ai sensi di norme di emanazione regia, che prendono il nome di *Queen's Regulations (1975)*¹²¹. I regolamenti della Regina riconoscono il diritto di riunione e associazione al personale militare in virtù della possibilità loro concessa di partecipare a riunioni e di associarsi pubblicamente solamente se tali riunioni siano state organizzate da sindacati civili o professionali, fuori dall'orario di servizio e senza indossare l'uniforme¹²². La motivazione dirimente di questa possibilità, estesa al personale militare, di aderire a battaglie di ordine sindacale, e la causa del divieto di costituire un sindacato specifico delle forze armate deriva dall'estromissione dei loro componenti dalla categoria dei *workers* (lavoratori), come sancito dal *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act* del 1992¹²³. Ne deriva che¹²⁴:

L'attività di natura sindacale è, pertanto, consentita al personale militare nella forma dell'adesione a sindacati civili, e, in particolare, se svolta nell'ambito di associazioni di categoria che abbiano per finalità il miglioramento delle competenze professionali e delle condizioni lavoro.

¹²⁰ DE LA CERRA JUAN, J. C., El derecho de asociación profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Medina*, 8, 2022, pp. 129-132.

¹²¹ PASSAGLIA, P., La libertà di associazione sindacale dei militari, *Corte Costituzionale, Servizio di Studi, Area di diritto comparato*, 229, 2018, p. 32.

¹²² *Ivi*, p. 33.

¹²³ BOGG A., EWING, K.D. Freedom of association, in M.W. FINKIN – G. MUNDLAK, *Comparative Labor Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2015, p. 10.

¹²⁴ *Ibidem*.

Inoltre, questa forma surrogata di affiliazione sindacale non contempla il diritto allo sciopero¹²⁵.

A ciò si accompagna l'assoluto divieto di partecipazione alla vita e alle attività politiche, l'organizzazione di riunioni e la partecipazione a manifestazioni pubbliche di eminente natura politica, nonché il divieto di rivestire un ruolo attivo in una qualsivoglia compagine partitica. A ciò si affianca, ovviamente, l'ineleggibilità del personale militare, il divieto di reintegrazione successivo e l'obbligo di presentazione delle dimissioni in caso di candidatura. Tuttavia, come sancito dal succitato *Act* del 1992¹²⁶:

Il Ministro della Difesa ha, tuttavia, facoltà di autorizzare la candidatura di un militare in servizio ad una elezione il rinnovo di cariche amministrative locali, a condizione che il candidato si presenti senza affiliazione politica e purché in seguito questi si mantenga, nell'assolvimento del mandato, in posizione di neutralità politica.

I limiti alla sindacalizzazione e all'affiliazione sindacale trovano compiuta strutturazione nelle finalità statutarie dell'associazione *British Armed Forces Federation* (BAFF), che la distinguono da ogni altra associazione sindacale¹²⁷.

Per quanto riguarda la Francia, i diritti sindacali delle forze armate hanno seguito uno sviluppo differente dalle due nazioni finora analizzate. Infatti, come si vedrà nel paragrafo successivo, la normativa francese negava ogni accesso delle Forze Armate a diritti di natura sindacale. All'interno del *Code de la Défense*, le disposizioni presenti agli articoli L. art. 4121-1 – L.

¹²⁵ PASSAGLIA, P., *La libertà di...*, 2018, p. 34.

¹²⁶ DUREJ, P. *Le associazioni sindacali in ambito militare nei principali paesi europei*, *Rivista di politica comparata*, 2019, p. 4.

¹²⁷ CAFORIO, G., *Unionisation of the military: representation of the interests of military personnel*. *Handbook of the Sociology of the Military*, 2018, pp. 377-379.

art. 4121-8 sancivano variamente l'impossibilità di adesione a gruppi o associazioni con finalità sindacali¹²⁸. In particolare, l'art. 4121-4 stabiliva¹²⁹:

“L'esercizio del diritto di sciopero è incompatibile con lo Stato militare. L'esistenza di associazioni professionali sindacali militari e, salvo le condizioni di cui al terzo comma, l'appartenenza di militari attivi a gruppi professionali sono incompatibili con le norme della disciplina militare. Il personale militare può liberamente costituire, aderire ed esercitare responsabilità in un'associazione professionale nazionale di personale militare [...]. È responsabilità del capo, a tutti i livelli, curare gli interessi dei suoi subordinati e riferire, attraverso la catena di comando, su qualsiasi problema di carattere generale che venga alla sua attenzione.”

Il divieto di associazionismo politico era ribadito dall'art. 4121-2 del Codice, il quale statuiva¹³⁰:

È vietato al personale militare attivo aderire a gruppi o associazioni politiche. Ferma restando l'ineleggibilità prevista dalla legge, il personale militare può essere candidato a qualsiasi carica pubblica elettiva.

Accanto all'incompatibilità con il diritto di sciopero e di libero associazionismo sindacale, la *loi* 270/2005 e l'art. 4121-2 del *Code de la Défense* individuavano limitazioni alla libertà di espressione in dipendenza dal concetto di “decoro” e di “segretezza” del ruolo svolto dalle Forze Armate¹³¹:

Le opinioni o le convinzioni, comprese le opinioni filosofiche, religiose o politiche, sono libere. Tuttavia, possono essere espressi solo al di fuori del servizio e con la riserva richiesta dallo Stato militare. Questa regola si applica a tutti i mezzi di espressione. [...] L'uso di qualsiasi mezzo di comunicazione e informazione può essere limitato o vietato per garantire la protezione del personale militare durante le operazioni, lo svolgimento della sua missione o la sicurezza delle attività militari.

¹²⁸ GUELLA, F., Libertà di associazione sindacale e coesione delle Forze Armate: i margini di apprezzamento nel bilanciare diritti individuali e interessi pubblici, tra Corte costituzionale e Corte EDU. *Rivista N, 1*, 2015, p. 18.

¹²⁹ Code de la Défense, art. 4121-4.

¹³⁰ Code de la Défense, art. L. 4121-2.

¹³¹ *Ibidem.*

La rappresentanza dei diritti di reclamo, di denuncia e contestazione erano assolti, sulla base degli artt. R. 4124-1 – R. 4124.5 CD e dell'art. L. 4124-1 da organi di rappresentanza militare preposti a tale scopo¹³². Come noto, l'evoluzione della normativa segue dei binari diversi da quelli intrapresi dagli altri Paesi europei. La Francia, nel 2014, entrò nel focus d'azione della CEDU la quale contestò le forti limitazioni ai diritti sindacali che Parigi applicava (e applica tutt'ora, sebbene in forma meno severa) alla compagine militare.

2.3. Le sentenze *Afedromil* e *Matelly* in Francia: l'ammonimento della CEDU a favore degli interessi dei militari.

Il 12 giugno 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ricevuto un ricorso contro la Francia da parte dell'Associazione per la difesa dei diritti dei militari¹³³. L'Associazione sosteneva che la Francia violasse l'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, vietando al personale militare di aderire a sindacati e associazioni che consentirebbero loro di intraprendere azioni legali per difendere interessi professionali collettivi¹³⁴. Inoltre, il 6 febbraio 2010, la Corte è stata investita di un secondo ricorso presentato contro la Francia da un cittadino francese, Jean-Hugues Matelly¹³⁵. Quest'ultimo riteneva che l'ordine impartitogli, in qualità di gendarme, di non aderire ad un'associazione costituisca una violazione dell'articolo succitato.

¹³² Code de la Défense, art. R. 4124-1.

¹³³ MATELLE, S., & ROYER, E. Les enjeux intérieurs et internationaux d'une coopération militaire face à l'hégémonie américaine: le cas de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la France, *Droit*, 2019, pp. 48-51.

¹³⁴ *Ivi*, p. 50.

¹³⁵ ARGOUD, J. M., Armée et droit syndical: Les conséquences de l'arrêt Matelly de la cour européenne des droits de l'homme. *Droits*, (1), 2015, pp. 171-174.

Il 2 ottobre 2014 la Corte di Strasburgo ha pronunciato le sue due sentenze nella causa *Matelly c. Francia* e *Adefdromil c. Francia*, in cui condannava la repubblica francese per aver violato l'articolo 11 della Convenzione facendo divieto ai membri dell'esercito di aderire a organizzazioni di natura sindacale¹³⁶. I casi specifici offrirono alla Corte l'opportunità di pronunciarsi, per la prima volta, sulla libertà di associazione del personale militare. In entrambi i casi, si è concluso che vi era stata un'ingerenza sproporzionata nella libertà di associazione che non era «necessaria in una società democratica ai sensi dell'articolo 11 co. 2 della Convenzione»¹³⁷. Secondo la Corte, se è vero che possono essere imposte restrizioni alla libertà di associazione del personale militare in virtù dei compiti particolari loro affidati, gli Stati non possono tuttavia privare i membri delle forze armate «dell'essenza stessa di tale diritto»¹³⁸. La Corte ritiene quindi che gli Stati dispongano dello stesso margine di discrezionalità nazionale nel disciplinare la libertà di associazione dei membri delle forze di polizia e la libertà di associazione dei membri delle forze armate. Il dualismo del sistema di polizia francese non giustifica, secondo la Corte, una differenza nell'applicazione della libertà di associazione, anche se la Corte afferma che essa è¹³⁹:

«[...] consapevole che la specificità dei compiti incombenti alle Forze Armate richiede un adeguamento dell'attività sindacale che, per la sua finalità, possa rivelare l'esistenza di opinioni critiche su talune decisioni che incidono sulla situazione morale e materiale del personale militare».

Tuttavia, la Corte osserva che il divieto di libertà di associazione per i soldati francesi «non riflette una mancanza di interesse da parte

¹³⁶ *Ivi*, p. 178.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ *Ivi*, p. 180

¹³⁹ *Ivi*, p. 184.

dell'istituzione militare a prendere in considerazione le situazioni e le preoccupazioni materiali e morali del suo personale, nonché a difendere i propri interessi»¹⁴⁰. Tuttavia, gli organi consultivi del Ministero della Difesa francese, come l'Alto Comitato per la valutazione della condizione militare, che rappresentano gli interessi professionali dei membri delle forze armate, non sono tuttavia in grado di integrare il diritto del personale militare di costituire sindacati o di aderirvi. Va notato che questa sentenza sia giunta in un momento in cui la Francia aveva riformato lo Statuto generale dei militari al fine di estendere i loro diritti civili e politici. Come affermato in precedenza, la legge francese 662/1972 del 13 luglio 1972 sullo statuto generale del personale militare è stata rivista dalla *loi* 270/2005¹⁴¹. L'art. 10 della legge del 1972, che non solo vieta la libertà di associazione, ma anche tutte le forme di associazione da parte del personale militare, è stato abrogato a favore degli articoli 5 e 6 della nuova legge, che consentono al personale militare di associarsi tranne che nel contesto di «gruppi o associazioni politiche» o «gruppi professionali militari sindacali»¹⁴². Secondo la Corte, questa riforma dello Statuto dello Stato maggiore è insufficiente perché, pur consentendo al personale militare di godere della libertà di associazione, essa è talmente limitata da escludere dall'ambito dei loro diritti una delle manifestazioni specifiche della libertà di associazione: la libertà di associazione.

Alla luce della giurisprudenza europea in materia di libertà di associazione, caratterizzata dalla volontà di estendere il più possibile tale diritto, le due sentenze pronunciate dalla Corte il 2 ottobre 2014 non sono

¹⁴⁰ Camera dei Deputati, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, in *Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate AA.C. 875 e 1060*, 89, 2019, pp. 9-13.

¹⁴¹ LOI n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, in *Republique Française*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000808186/> [21/01/24].

¹⁴² *Ibidem*.

prive di fondamento. Al contrario, esse sono coerenti con la logica giurisprudenziale della Corte: d'altro canto, la risposta della Corte al governo francese, che ha invocato la Carta sociale europea, è degno di analisi.

Infatti, anziché sostenere che l'articolo 5 della Carta sociale europea e l'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo differiscono nel testo, la Corte elude la questione dell'applicazione della Carta sociale europea concentrandosi sulla propria giurisprudenza. Il ripiegamento della Corte sul proprio lavoro è stato considerato da molti giuristi sorprendente¹⁴³.

Pur ricordando che essa non è ermetica nei confronti del diritto internazionale, stabilisce i limiti del ricorso a quest'ultimo nell'interpretazione della CEDU. Il diritto internazionale riflette la posizione comune di un gran numero di Stati e costituisce quindi, in quanto tale, un elemento rilevante per l'interpretazione della Convenzione e per il chiarimento delle sue disposizioni quando «il ricorso ai mezzi tradizionali di interpretazione non ha consentito di individuare con sufficiente grado di certezza» la portata di una disposizione. La Corte precisa inoltre che, nel caso di specie, la questione del riconoscimento della libertà di associazione a favore del personale militare non solleva un problema di interpretazione. La Corte fa poi riferimento alle diverse cause in cui ha dovuto occuparsi di restrizioni alla libertà di associazione. Tuttavia, non si è mai trovata di fronte alla spinosa questione della libertà di associazione del personale militare prima delle cause *Matelly* e *Adefdromil*. Pertanto, argomentando a pari merito sulla base della

¹⁴³ MOLA, L., Brevissime osservazioni sull'interpretazione della Carta sociale europea. A margine della sentenza 2 ottobre 2014 della CEDU, In *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*, 7/2018, 2018, pp. 119-122.

giurisprudenza relativa alla libertà di associazione dei membri della polizia o dei dipendenti pubblici, la Corte nega qualsiasi caratteristica particolare del corpo militare che giustifichi un margine di discrezionalità illimitato per gli Stati. In questo senso, è in linea con la posizione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, nel 2002, ha rilevato che i militari in Europa erano ormai solo semplici dipendenti nonostante la mancanza di consenso sulla questione in seno al Consiglio d'Europa¹⁴⁴. La Corte ha ragionato in senso opposto nei confronti del Comitato europeo dei diritti sociali. Considerando che il Comitato, a causa della struttura dell'articolo 5 co. 3 della Carta, ha dovuto e deve esaminare la natura dei compiti affidati agli interessati al fine di accertare se essi rientrano nella categoria delle forze armate e possano quindi essere privati della loro libertà di associazione, la Corte, partendo dal presupposto che ogni persona ha tale libertà, valuta se una restrizione a tale libertà sia compatibile con la Convenzione¹⁴⁵. Affrontata in questo modo, la questione del riconoscimento della libertà di associazione a favore del personale militare non pone, infatti, un problema di interpretazione per la Corte alla luce della sua passata giurisprudenza. Le sentenze pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo costituiscono un significativo passo avanti per i diritti sociali del personale militare, anche se è necessario relativizzarne la portata. Margénaud e Mouly hanno potuto sottolineare che¹⁴⁶:

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 119-120.

¹⁴⁵ STEFANINI, M. F. R., L'évolution des exceptionnalismes: entre rapprochements juridiques et résistances politiques, *Revue du Loi Politique*, 2015, p. 71.

¹⁴⁶ GAMBARDELLA, S., Lectures différenciées de la liberté syndicale des militaires en droit européen. *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, (9), 2018, p. 90.

«alla fine, secondo le sentenze Matelly e Adefdromil, [...] mentre il diritto di formare o aderire a sindacati deve essere riconosciuto al personale militare, la misura in cui essi possono disporre di tale diritto rimane a discrezione degli Stati».

La Corte ha così stabilito uno standard minimo di protezione, pur concedendo agli Stati un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione della libertà di associazione all'interno delle forze armate. La Corte rimane, tuttavia, in contrasto con la prassi di alcuni Stati europei che continuano a ritenere che il personale militare debba essere assoggettato ad un regime giuridico eccezionale. La posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo è, da questo punto di vista, ambiziosa, in quanto si inserisce in un settore del diritto instabile, dal momento che, come visto precedentemente, non esiste univocità nelle posizioni degli stessi Stati membri dell'Unione Europea in materia di sindacalizzazione delle Forze Armate¹⁴⁷.

È dunque necessario attendere per cogliere i risultati delle sentenze, e valutare se queste ultime abbiano aperto una vera e propria porta all'armonizzazione della legislazione in questo settore così poliedrico e composito in seno al Consiglio d'Europa.

La costruzione dicotomica all'interno del Consiglio d'Europa della tutela dei diritti umani invita il giurista a riflettere sulla natura delle interazioni tra i due aspetti della tutela dei diritti umani, sul rapporto tra le norme segrete nei due ambiti, nonché sui rapporti tra gli organismi preposti al controllo della loro attuazione e sulla natura di tali rapporti.

Se si analizzano le sentenze della CEDU da questo punto di vista, è possibile scorgervi l'inizio di un rinnovamento delle relazioni della Corte con il Comitato europeo dei diritti sociali. In questo tipo di relazione, il

¹⁴⁷ *Ibidem*.

Comitato europeo dei diritti sociali stabilisce il livello minimo di protezione dei diritti sociali, lo standard minimo di protezione che gli Stati devono rispettare in seno al Consiglio d'Europa. Da questo punto di vista, le citate sentenze *Matelly* e *Adefdromil* appaiono quindi come una ripresa dei rapporti tra le due istituzioni. Attraverso questi casi, la Corte ha colto l'occasione per andare oltre la protezione offerta dalla Carta sociale europea. Ha sottolineato il carattere obsoleto e inadeguato dell'articolo 5 par. 3 della Carta sociale europea e si è quindi posizionata come forza trainante per la tutela dei diritti sociali¹⁴⁸. Per la prima volta, il rapporto tra il Comitato europeo dei diritti sociali e la Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela dei diritti sociali è cambiato, e la Corte ha aperto nuovi orizzonti nel campo dei diritti sociali. Tuttavia, è probabile che queste sentenze mettano in imbarazzo il Comitato europeo dei diritti sociali.

La sorprendente decisione della Corte giunse in un momento in cui il Comitato europeo dei diritti sociali deve pronunciarsi sul merito della denuncia collettiva presentata contro la Francia dal Consiglio europeo dei sindacati di polizia (CESP) per il fatto che la Francia non rispettasse gli articoli 5 e 6 della Carta ponendo i gendarmi sotto il diritto militare francese, escludendo qualsiasi diritto di organizzazione¹⁴⁹. Sono quindi ipotizzabili diversi scenari per quanto riguarda l'esito di questa controversia. La posizione del Comitato europeo dei diritti sociali è, ovviamente, molto delicata.

¹⁴⁸ TRICOMI, I., Complementarietà tra CEDU e Carta sociale europea: principi costituzionali, parametri europei, proporzionalità e ruolo dei Giudici. Il caso della libertà sindacale dei militari. *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, (1), 2018, pp. 116-125.

¹⁴⁹ MADAU, L. Il parametro esterno offusca il parametro interno: note a margine della sent. n. 120 del 2018 della Corte costituzionale, *Diritto e società*, 2, 2018, pp. 333-343.

Mentre l'articolo 11 par. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo conferisce alla Corte il margine di manovra necessario per estendere l'ambito di applicazione della libertà di associazione, la formulazione dell'articolo 5 par. 3 confina il Comitato europeo dei diritti sociali in una strettoia in cui il margine di manovra è limitato¹⁵⁰. Se il Comitato dovesse sostenere che la Carta dovrebbe essere interpretata in modo da estendere la libertà di associazione ai militari, ciò equivarrebbe a modificare la Carta stessa, una giurisdizione che tuttavia non possiede. Il Consiglio europeo dei sindacati di polizia (CESP) non contesta il divieto per il personale militare di formare o aderire a sindacati, ma la qualifica dei membri della gendarmeria come "militari", riconducendoli all'ambito di applicazione del codice della difesa. Tuttavia, il Comitato non ha bisogno di rimettere in discussione l'articolo 5, par. 3, della Carta per esaminare tale questione, che ha già affrontato a più riprese nell'ambito del suo controllo sistematico della Francia. Senza una modifica della Carta, l'unico modo per il Comitato di conciliare la propria posizione con quella della Corte europea dei diritti dell'uomo è interpretare la categoria di "membri delle forze armate" nel senso stretto del termine.

¹⁵⁰ *Ivi*, p. 336.

CAPITOLO TERZO

Il ruolo della Corte Costituzionale nel processo di democratizzazione delle Forze Armate Italiane.

3.1. Una nuova mentalità giurisprudenziale: la sentenza della Corte Costituzionale del 2018.

Nel 2018 la Corte costituzionale italiana ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 1475, comma 2, del codice di legislazione sulle forze armate (decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66) nella parte in cui affermava che «[i]l personale militare non può costituire associazioni sindacali professionali né aderire ad altre associazioni sindacali», anziché affermare che «il personale militare può costituire associazioni sindacali professionali alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge»¹⁵¹. Trentasette sindacati militari sono stati finora istituiti come conseguenze immediate della sentenza. La reazione entusiasta dei militari a questo nuovo quadro giuridico rivela che la Corte costituzionale italiana ha dimostrato inaspettatamente una pronunciata sensibilità alla necessità che sta alla base della sindacalizzazione Forze Armate Italiane. Tuttavia, la decisione non è stata inaspettata, poiché la sentenza della Corte ha seguito quelle di altri tribunali nazionali o sovranazionali che hanno consentito la sindacalizzazione militare e condannato i divieti generalizzati su di essa. La questione di legittimità costituzionale riguardo al divieto imposto ai militari di costituire, o aderire ad associazioni di carattere sindacale, è stata già affrontata e decisa dalla Corte alla fine del secolo scorso, con la sentenza

¹⁵¹ Art. 1475, comma 2 del d.lgs. n. 66 del 2010.

n. 449 del 1999¹⁵². Quest'ultima giustificava la compressione della libertà sindacale dei militari in ragione della assoluta specialità della funzione assolta, riassumibile nell'evocativa qualifica delle Forze Armate come «ordinamento» (non separato ma pur sempre “speciale”) contenuta nell'art. 52, comma 3, della Costituzione. Il riconoscimento di una piena libertà di organizzazione sindacale, si afferma, pregiudicherebbe verosimilmente due caratteri tipici dell'apparato – la coesione interna e la neutralità politica – essenziali a quella speciale funzione. Per altri versi, il fatto che la legge comunque riconosca ai militari l'esercizio di alcune facoltà tipiche per la tutela di interessi collettivi, attraverso un sistema di rappresentanza istituzionale interno al corpo, consentirebbe di escludere che la garanzia dei loro diritti, consustanziale allo “spirito democratico”, receda di fronte alle esigenze «di organizzazione, coesione interna e massima operatività che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali», indebitamente sottovalutate dal remittente¹⁵³.

È bene notare che la sentenza faccia riferimento all'evidenziarsi di una progressiva problematizzazione della questione. Innanzitutto, l'ordinanza del 4 maggio 2017 del Consiglio di Stato aveva riconosciuta la mutata sensibilità della normativa internazionale. Risultava dubbia la costituzionalità dell'art. 1475 comma 2 «per contrasto con l'art.117» della Carta costituzionale e in relazione agli artt. 11 e 14 della Convenzione EDU del 4 novembre 1950¹⁵⁴. La sentenza 120/2018 utilizza inoltre le sentenze *Matelly* e *Adefdromil* della Corte EDU contro la Repubblica francese sulla base «dell'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ Centamore, G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*. Bologna, Italy: Bononia University Press, 2020, p. 74.

¹⁵⁴ *Ibidem.*

sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30»¹⁵⁵.

I giudici preposti alla sentenza italiana 120/2018 riconoscevano che le sentenze della Corte EDU sono espressione di un approdo giurisprudenziale stabile. Si noti, inoltre che la Spagna, uno dei Paesi che presentano tutt'ora una delle normative in materia di sindacalizzazione delle Forze Armate più rigida, era stata rappresentata dinanzi alla Corte EDU perché sospettata di aver ostacolato il diritto allo sciopero di un sindacato di polizia delle regioni autonome basche¹⁵⁶.

Il sindacato ricorrente era il più grande sindacato che rappresenta i funzionari delle forze di polizia dei Paesi Baschi. Nel 2004, a seguito del fallimento delle trattative con il Ministero dell'Interno in materia di condizioni di lavoro, il comitato esecutivo del sindacato ricorrente ha chiesto al Dipartimento di giustizia, occupazione e previdenza sociale della Comunità autonoma basca l'autorizzazione ad agire in sciopero. La domanda è stata respinta¹⁵⁷.

Inoltre, la restrizione prevista dalla normativa in questione non si applicava a tutti i dipendenti pubblici, ma era imposta esclusivamente ai membri delle forze di sicurezza dello Stato, in quanto garanti della sicurezza pubblica¹⁵⁸.

La stessa legislazione ha attribuito a tali forze una maggiore responsabilità, imponendo loro di agire in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo per far rispettare la legge, sia durante che al di fuori dell'orario di lavoro. Questa necessità di fornire un servizio continuo e il fatto che questi "agenti delle

¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁵⁶ Porras, M. S. La libertad de asociación sindical y el derecho de huelga: Comentario a la Sentencia del TEDH de 21 de abril de 2015, asunto Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER. NE) c. España, demanda núm. 45829/2009. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2006, pp. 205-208.

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ *Ibidem.*

forze dell'ordine" fossero armati distinguevano questo gruppo dagli altri funzionari pubblici e giustificavano la restrizione del loro diritto di organizzarsi¹⁵⁹. I requisiti più severi loro imposti non andavano al di là di quanto necessario in una società democratica, nella misura in cui tali requisiti servivano a proteggere gli interessi generali dello Stato e in particolare a garantire la sicurezza nazionale, la sicurezza pubblica e la prevenzione dei disordini, principi enunciati nell'articolo 11 della Convenzione. La specificità dell'attività di tali agenti giustificava la concessione allo Stato di un margine di discrezionalità sufficientemente ampio. Pertanto, i fatti contestati nel caso di specie non costituivano un'ingerenza ingiustificata nel diritto del sindacato ricorrente alla libertà di associazione, di cui esso aveva potuto esercitare il contenuto essenziale.

Si ricordava, peraltro, la sentenza della grande camera 12 novembre 2008 *Demir e Baykara contro Turchia*¹⁶⁰.

Vemal Demir era membro di un sindacato di funzionari pubblici con sede a Istanbul, il *Tüm Bel Sen*, di cui Vicdan Baykara era presidente. Costituito nel 1990 per promuovere il sindacalismo democratico, il sindacato ha negoziato un contratto collettivo con un'autorità locale, il Consiglio comunale di Gaziantep, per coprire tutti gli aspetti delle condizioni di lavoro, come salari, indennità e servizi sociali, in vigore per due anni a partire dal 1° gennaio 1993¹⁶¹. A pochi mesi dalla conclusione dell'accordo, tuttavia, il datore di lavoro sembra non aver rispettato alcuni dei suoi termini, con la conseguenza che il presidente del sindacato ha avviato con successo un'azione civile contro l'autorità locale presso il tribunale

¹⁵⁹ *Ibidem.*

¹⁶⁰ Demir, E. B. R. U., *The Principle of Systemic Integration in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: A Critical Examination*, *Journal of Rights*, 2012, p. 90.

¹⁶¹ *Ibidem.*

distrettuale di Gaziantep¹⁶². Un ricorso del datore di lavoro alla Corte di cassazione ha portato all'annullamento della decisione del tribunale distrettuale, il quale ha ritenuto che, sebbene i dipendenti pubblici avessero il diritto di aderire ai sindacati, i loro sindacati non avevano il diritto di stipulare un contratto collettivo o di intraprendere azioni collettive. Pertanto, anche se non esisteva alcun divieto giuridico che impedisse ai dipendenti pubblici di costituire un sindacato, qualsiasi sindacato così costituito non aveva «alcuna autorità per stipulare contratti collettivi allo stato attuale della legge»¹⁶³. La questione è stata nuovamente esaminata dal tribunale distrettuale di Gaziantep, che si è attenuto alla sua posizione iniziale, concludendo che la mancanza di disposizioni di legge esplicite che riconoscessero il diritto dei sindacati costituiti da dipendenti pubblici di stipulare contratti collettivi doveva essere colmata con riferimento a trattati internazionali come le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ratificate dalla Turchia. Ancora una volta, la decisione del tribunale distrettuale è stata ribaltata in appello, con la Corte di Cassazione che questa volta ha concentrato la sua attenzione sulle questioni relative allo status giuridico dei sindacati in un modo che è riuscito a ignorare convenientemente le vere questioni di merito. In aggiunta ai guai del sindacato, la Corte dei conti ha ritenuto impropria la negoziazione attraverso la contrattazione collettiva dei termini e delle condizioni di lavoro per i dipendenti pubblici e ha ordinato ai membri del sindacato di rimborsare i benefici che avevano ottenuto in base all'accordo, che è stato definito "defunto"¹⁶⁴. I membri del sindacato sono stati

¹⁶² Nordeide, R., Demir & Baykara v. Turkey. *American Journal of International Law*, 103(3), 2009, pp. 567-570.

¹⁶³ Barrow, C., Demir and Baykara v Turkey: Breathing life into article 11. *European Human Rights Law Review*, 4, 2010, pp. 419-423.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

perseguiti dai contabili dell'autorità locale, che a loro volta hanno affrontato la responsabilità personale per aver sanzionato i contratti collettivi ora illegittimi. Solo nell'aprile 1996 si è finalmente concluso il procedimento giudiziario interno: la Corte di cassazione ha respinto le richieste del sindacato di rettificare la seconda decisione. Così, nell'ottobre 1996, più di tre anni dopo la conclusione dell'accordo e quasi due anni dopo la sua scadenza, il sindacato ha presentato un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo sostenendo che i suoi diritti ai sensi degli articoli 11 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali erano stati violati¹⁶⁵. Il caso aveva richiesto così tanto tempo per essere esaminato che era stato depositato presso la Commissione europea per i diritti dell'uomo. Tuttavia, a seguito delle riforme procedurali della Corte di Strasburgo, la denuncia è stata deferita a sette giudici della seconda sezione. Essa ha dichiarato che «vi era stata una violazione dell'articolo 11 della Convenzione in quanto i giudici nazionali avevano rifiutato di riconoscere la personalità giuridica del sindacato Tüm Bel Sen e avevano dichiarato nullo il contratto collettivo tra tale sindacato e [il Consiglio], e che non era necessario un esame separato delle denunce ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione». La decisione che la Corte ha infine raggiunto il 21 novembre 2006 fu deferita alla Grande Camera sotto richiesta del governo turco, richiesta accolta il 23 maggio 2007¹⁶⁶. Nella sua decisione del 12 novembre 2008, la Grande Camera dei 17 giudici ha dichiarato all'unanimità che vi era stata una violazione dell'articolo 11 per due motivi limitati: «a causa dell'ingerenza nel diritto dei ricorrenti, in quanto dipendenti comunali, di costituire un sindacato»¹⁶⁷; e «a causa

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Ewing, K. D., & Hendy, J., The Dramatic Implications of Demir and Baykara. *Canadian Lab. & Emp. LJ*, 15, 2009, p.165.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 166.

dell'annullamento *ex tunc* del contratto collettivo stipulato dal sindacato Tm Bel Sen a seguito di una contrattazione collettiva con l'autorit datrice di lavoro»¹⁶⁸.

Prima ancora delle sentenze internazionali, in Italia il TAR del Lazio aveva giudicato il ricorso di un brigadiere della Guardia di Finanza e dell'AS.SO.DI.PRO (Associazione solidariet diritto e progresso), con il quale questi ultimi impugnavano la nota con il Comando generale della Guardia di Finanza rigettava l'istanza di ottenimento della «l'autorizzazione a costituire un'associazione a carattere sindacale fra il personale dipendente del Ministero della difesa e/o del Ministero dell'economia e delle finanze o, in ogni caso, ad aderire ad altre associazioni sindacali gi esistenti» in relazione al divieto alla sindacalizzazione sancito dall'art. 1475 comma 2 del Codice delle Forze Armate¹⁶⁹. Gi allora, in tempi non sospetti, i due ricorrenti lamentavano l'incostituzionalit - precisamente, «la contrariet» - rispetto alla Carta EDU, artt. 11 e 14 e all'art. 117 della Carta costituzionale. Nonostante il riferimento alla normativa internazionale, il giudice del TAR aveva rigettato il ricorso sulla base della sunnominata sentenza 499/1999 della Corte Costituzionale.

La decisione del TAR, afferma la sentenza 120/2018¹⁷⁰:

«veniva appellata davanti al Consiglio di Stato, chiedendosene la riforma anche in ragione di due sopravvenute pronunce della Corte EDU, *Matelly* contro Francia e *ADefDroMil* contro Francia, nonch della decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, in data 4 luglio 2016, emessa su un reclamo collettivo proposto da un sindacato francese di appartenenti alla *Gendarmerie nationale*» (reclamo n. 101/2013, *Conseil Européen des Syndicats de Police* - CESP - contro Francia).

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 120 del 10 aprile 2018.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

In sostanza, la Corte costituzionale italiana, mediante la succitata sentenza n. 120 del 2018, ha stabilito in osservanza della normativa internazionale e all'impostazione adottata dalle corti di altri Paesi europee: il riconoscimento ai militari del diritto alla costituzione di associazioni professionali di natura sindacale; la conflittualità tra i valori del dettato costituzionale e il divieto alla sindacalizzazione delle Forze Armate; si riconoscono limiti inderogabili e forme di esclusione alle forme associative delle Forze Armate. È bene notare una serie di questioni che verranno in parte discusse nel paragrafo successivo.

La fase successiva alla sentenza 120/2018 ha sostanziato una serie di controversie giudiziali sulla natura delle cosiddette "associazioni professionali" di ordine sindacale e le Forze Armate stesse. In secondo luogo, la sentenza della Corte aveva suscitato perplessità in parte della letteratura giuridica, mentre la successiva promulgazione della legge 46/2022, la quale stabiliva la possibilità di costruzione di un sistema sindacale a favore delle Forze Armate, ha sollevato non poche criticità da parte della medesima letteratura accademica. In terzo luogo, le criticità evidenziatesi comportarono l'abrogazione di sezioni sostanziose del corpo della legge, rinnovata nel novembre del 2023¹⁷¹.

3.2. La nuova legge sulla libertà sindacale militare: le limitate condizioni di applicabilità.

Come affermato poc'anzi, la letteratura giuridica ha formulato una serie di osservazioni criticità effettive relative alla sentenza. In primo luogo, secondo alcuni il divieto rivolto alle Forze Armate di costituire gruppi di

¹⁷¹ CIUCCIOVINO, S. Diritti sindacali dei lavoratori civili e diritti associativi dei lavoratori militari: differenze e similitudini, in *Rivista di Diritto e Procedura Penale Militare*, 5, 2019, pp. 52-53.

natura sindacale sarebbe rientrato «dalla finestra sotto altre vesti, dopo essere uscito dalla porta»¹⁷²: parte della dottrina riteneva necessario un intervento legislativo in grado di disegnare il perimetro del sindacato sulla base di un serie di divieti, innanzitutto «di aderire ad altre associazioni sindacali», favorire una «conseguente costituzione di sindacati di soli appartenenti ai corpi militari», nonché evitare tramite un apposito divieto che le Forze armate esercitassero «il diritto di sciopero, [affiancato a una] organizzazione e funzionamento delle associazioni sindacali rimesso alla libera autodeterminazione delle singole associazioni, nel rispetto dell'art. 39, comma 1, della Costituzione»¹⁷³.

Lo scopo primario della legge, peraltro, riguardava la riunificazione della disciplina della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva¹⁷⁴. Secondo una cospicua congerie di studi, dall'altro lato si sottolinea che in realtà la modificata normativa non sembrava favorire, sulla scorta di quanto asserito dalla Corte Costituzionale, una reale estensione dei diritti sindacali, mentre tanta parte della letteratura postulava una riduttiva quanto perniciosa coincidenza tra diritti sindacali costituzionali e facoltà di rappresentazione, riunione e contrattazione come previsti ed estesi dalla normativa entrante a favore delle Forze Armate¹⁷⁵.

Se, come notato, si può evidenziare che dinanzi ai proclami di una caducazione del divieto all'associazionismo sindacale *tout court*, la normativa italiana avesse preferito, sia in via di sentenza che di legge,

¹⁷² IMBERTI, L., ZELLI, M. Prime osservazioni sulla L. 28 aprile 2022, n. 46: «Norme sull'esercizio della libertà sindacale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2023, p. 3.

¹⁷³ *Ivi*, p. 4.

¹⁷⁴ CARBUTTI, P. *Manuale di diritto amministrativo militare: i principali istituti applicati alle forze armate e alle forze di polizia*, Key Word, Milano, 2022, pp. 116-117.

¹⁷⁵ CONTI, A. Il diritto sindacale e le Forze Armate: fonti normative, approdi giurisprudenziali e problemi interpretativi, in *Rassegna della Giustizia Militare*, n. 5, 2019, pp. 22-23.

stabilire una parziale estensione dei diritti sindacali alle Forze Armate, tuttavia corredata di una serie di limitazioni e divieti sostanziali e organizzativi in modo tale da non creare una recisa soluzione di continuità rispetto alla normativa precedente¹⁷⁶.

La costituzione di associazioni professionali di carattere sindacale in luogo di sindacati effettivi comportava il divieto di assumere la rappresentanza di lavoratori non appartenenti alle Forze Armate o alle Forze di polizia; proclamare uno sciopero o parteciparvi; supportare o promuovere iniziative elettorali; aderire ad associazioni sindacali diverse da quelle previste dalla legge. Interessante il rilevante divieto di monocategorialità¹⁷⁷. L'art. 4 lett. d della legge sancisce infatti che¹⁷⁸:

«assumere la rappresentanza in via esclusiva di una o più categorie di personale, anche se facenti parte della stessa Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare. In ogni caso, la rappresentanza di una singola categoria all'interno di un'associazione professionale a carattere sindacale tra militari non deve superare il limite del 75 per cento dei suoi iscritti».

Quest'ultimo divieto tenta di conciliare, sulla base della letteratura giuridica precedente, non solo le plurime attività svolte dalle Forze Armate, ma sancisce un limite alla pericolosa conflittualità risultante tra l'attività sindacale libera e la sfacciata e pernicioso erosione del rispetto delle gerarchie, fattore senza dubbio intrinseco alla vita e al funzionamento stessi delle Forze Armate¹⁷⁹. Per altri versi, la normativa italiana sembra adeguarsi a quanto già notato per la legislazione britannica, la quale sancisce l'estensione parziale delle libertà sindacali alle Forze Armate privandole del diritto alla partecipazione a tali diritti indossando l'uniforme o durante

¹⁷⁶ IMBERTI, L., ZELLI, M. Prime osservazioni sulla L. 28 aprile 2022, n. 46:

“Norme sull'esercizio...”, p. 10.

¹⁷⁷ *Ibidem.*

¹⁷⁸ *Ibidem.*

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 12.

l'orario di lavoro. L'art. 10 della legge in esame infatti implica il cosiddetto diritto di assemblea, la quale può svolgersi fuori dal servizio¹⁸⁰. La legge acconsente all'uso delle uniformi a patto che l'assemblea si svolga all'interno dei locali messi a disposizione dall'amministrazione e, di conseguenza, chiusi al pubblico, mentre vieta l'uniforme in luoghi aperti al pubblico. Per quanto riguarda il godimento del diritto alla manifestazione libera del proprio pensiero e alla libertà di critica (art. 14), il legislatore ha ritenuto doveroso porre un discrimine tra legittima espressione costruttiva della propria opinione e atteggiamenti configurabili come attività sediziose. Alla luce di tali divieti, è utile chiedersi inoltre quali siano le funzioni delle associazioni a vocazione sindacale. Dalla rapida evidenziazione dei limiti gravanti sul loro statuto, deriva innanzitutto la natura della loro differenza rispetto alle strutture sindacali effettive. Il ruolo di cui sono investite le associazioni è sottolineato all'art.5 della legge, il quale stabilisce¹⁸¹:

«Le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari curano la tutela collettiva dei diritti e degli interessi dei propri rappresentati nelle materie di cui al comma 2, garantendo che essi assolvano ai compiti propri delle Forze armate e del Corpo della Guardia di Finanza e che l'adesione alle associazioni non interferisca con il regolare svolgimento dei servizi istituzionali».

I compiti evidenziati nel resto del succitato articolo si legano al trattamento fiscale e alla consulenza previdenziale e relativa all'infermità, in sostanza al complesso comparto della sicurezza e della salute sul posto di lavoro, sino a comprendere anche attività culturali e ricreative¹⁸².

¹⁸⁰ *Ibidem.*

¹⁸¹ *Ibidem.*

¹⁸² *Ibidem.*

CONCLUSIONI

L'analisi del quadro legale relativo alla sindacalizzazione delle forze armate rivela una complessa intersezione tra i diritti dei militari, la disciplina militare e le leggi sul lavoro civile. Questa tematica è al centro di dibattiti accesi, poiché coinvolge la necessità di equilibrare la tutela dei diritti dei lavoratori militari con le esigenze di sicurezza nazionale e la necessità di mantenere un ambiente disciplinato all'interno delle forze armate.

In molti paesi, la sindacalizzazione delle forze armate è regolamentata da normative specifiche che cercano di trovare un compromesso tra le diverse esigenze in gioco. Questi quadri legali spesso si sforzano di conciliare il diritto dei militari di associarsi e negoziare collettivamente con la necessità di preservare la gerarchia e la disciplina militare. Tuttavia, l'approccio varia notevolmente da una giurisdizione all'altra.

Il dibattito sulla sindacalizzazione militare si fonda su una serie di considerazioni giuridiche. In primo luogo, c'è la questione costituzionale riguardante la possibilità di limitare i diritti costituzionali dei militari, inclusi quelli di associazione e libera espressione, per garantire l'efficacia delle forze armate. In secondo luogo, è necessario valutare come le normative sul lavoro civile possono essere applicate in contesti militari senza compromettere la coesione e la prontezza operative.

Le convenzioni internazionali, come quelle stabilite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), svolgono un ruolo significativo nella definizione delle norme a cui i paesi devono attenersi. Tuttavia, la loro adozione e attuazione possono variare considerevolmente, riflettendo le diverse interpretazioni delle esigenze di sicurezza nazionale e dei diritti umani.

Da un lato, coloro che sostengono una maggiore sindacalizzazione militare spesso sottolineano la necessità di garantire che i militari godano di diritti e protezioni simili a quelli dei lavoratori civili. Sottolineano la centralità dei militari nella difesa della nazione e ritengono che dovrebbero beneficiare delle stesse tutele che altri lavoratori hanno nel settore civile. Inoltre, evidenziano il potenziale miglioramento delle condizioni di lavoro e dei benefici per i militari attraverso la negoziazione collettiva.

D'altra parte, coloro che si oppongono alla sindacalizzazione delle forze armate sollevano preoccupazioni sulla possibile interferenza nelle decisioni di carattere militare e sulla minaccia alla disciplina necessaria per garantire la prontezza operativa. Sostengono che la natura unica delle forze armate richiede un controllo più stretto e una flessibilità maggiore rispetto al settore civile, e che l'introduzione di sindacati potrebbe minare questa necessaria flessibilità.

È importante notare che l'interpretazione e l'applicazione del quadro legale sulla sindacalizzazione delle forze armate sono spesso soggette a evoluzioni nel tempo e a cambiamenti politici. Le decisioni delle Corti, le modifiche legislative e le negoziazioni tra governo e rappresentanti dei militari possono contribuire a ridefinire i limiti e le opportunità per la sindacalizzazione militare.

BIBLIOGRAFIA

- ARGOUD, J. M., Armée et droit syndical: Les conséquences de l'arrêt Matelly de la cour européenne des droits de l'homme. *Droits*, (1), 2015, pp. 171-174.
- BACCHETTA, C., La liberté d'association professionnelle dans les armées. *Les Champs de Mars*, (1), 2001, pp. 73-86.
- BALCERZAK, M., & BIEN-KACALA, A., Do Armed Forces Personnel Need a Trade Union? The Perspectives of European Standards and the Constitution of the Republic of Poland on Freedom of Association. *Przełd Prawa Konstytucyjnego*, (6 (64), 2021, pp. 519-521.
- BALDUZZI, R. *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze Armate*, Milano, 1988, cit., p. 29 ss.
- BLANCO VALDES, R., *Introduzione alla costituzione spagnola (1978)*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 129-130.
- BOGG A., EWING, K.D. Freedom of association, in M.W. FINKIN – G. MUNDLAK, *Comparative Labor Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2015, p. 10.
- BOLOGNA, S., La legge sul sindacato militare: se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi. *IL LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI*, (4), 2023, pp. 716-717.
- BOLOGNA, S., La lunga marcia verso la libertà sindacale del “comparto sicurezza”. *DIRITTO DEL MERCATO DEL LAVORO*, (3), 2020, pp. 785-790.
- BUTI, M. La risorsa umana nelle forze armate. Il processo di selezione e aspetti di personalità del militare, *Diritto civile*, 9, 2004, pp. 54-6.

CAFORIO, G., Unionisation of the military: representation of the interests of military personnel. *Handbook of the Sociology of the Military*, 2018, pp. 377-379.

Camera dei Deputati, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, in *Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate AA.C. 875 e 1060*, 89, 2019, pp. 9-13.

CARABBA, E. F., COMELLA, E. *Codici penali militari. Commento teorico-pratico, articolo per articolo, con ampio riferimento alla giurisprudenza*, Peroni Editore, Firenze, 1972, pp. 366-9.

CIANNAMEA F. *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell'Interno sulle manifestazioni urbane*, pag. 2-3, in GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2017, 10)

CONTI, A. "Il diritto sindacale e le Forze Armate: fonti normative, approcci giurisprudenziali e problemi interpretativi", *Rassegna della Giustizia Militare*, 15, 2014, pp.14-16.

CROUZATIER-DURAND, F., Fiche 25. Deux droits des travailleurs: la liberté syndicale et le droit de grève. *Fiches*, 3, 2017, pp. 218-224.

D'ELIA, G. Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2000, p. 309.

D'ELIA, I profili disciplinari connessi alla rappresentanza militare e alla 'sindacalizzazione' delle Forze Armate, *Rassegna della Giustizia Militare*, 5, 2019, p. 60.

DE LA CERRA JUAN, J. C., El derecho de asociación profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Medina*, 8, 2022, pp. 129-132.

DI MAJO, L., Libertà sindacale dei militari: condizioni e limiti. *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, (1), 2019, pp. 114-131.

DI TURI, C. Libertà di associazione sindacale del personale militare e Carta sociale europea nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale. *Diritti umani e diritto internazionale*, (3), 2018, pp. 615-628.

DRAPER, G., Rapporti fra Convenzione europea dei diritti dell'uomo e trattato del Nord Atlantico sullo «status» delle forze armate. *Il Foro Italiano*, 93(5), 1970, pp. 57-58.

DUREJ, P. Le associazioni sindacali in ambito militare nei principali paesi europei, *Rivista di politica comparata*, 2019, p. 4.

ENGIN, E. M., & YILDIZ G. B., The European Social Charter and the Standards of the International Labour Organization. In *The European Social Charter: A Commentary*, 2022, pp. 412-414.

FALSONE, M., Union Freedoms in the Armed Forces: Still a Taboo? *Industrial Law Journal*, 51(2), 2022, pp. 375-382.

FAMIGLIETTI, G., Libertà politiche e sindacali nella Polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità. *Libertà politiche e sindacali nella Polizia di Stato tra limiti normativi, etica e responsabilità*, 2016, pp. 71-80.

FARINA, F. “Le forze armate italiane alla prova della complessità: mutamenti organizzativi e gestione della sicurezza”, in A.A. V. V. *Italia e il militare: guerre, nazione, rappresentazioni dal Rinascimento alla Repubblica*. 2014, pp. 311-3.

FASONE, C., Il sistema inter-americano di protezione dei diritti. Verso la “normalizzazione” della funzione di salvaguardia dei diritti e dei rapporti tra Stati membri, Corte e Commissione? *RIVISTA DI DIRITTI COMPARATI*, (3), 2018, pp.1-11.

FRESIA, B. *Adunanza arbitraria di militari e libertà di manifestazione del pensiero: le ragioni di una sentenza “interpretativa”*, in *Legislazione penale*, fasc. 2, 1989, pp. 271-4.)

- FURLAN, F., Corte EDU e libertà sindacale nelle Forze armate. *Quaderni costituzionali*, 35(1), 2015, pp. 216-218.
- GALANTINO, L., *Diritto sindacale*. G Giappichelli Editore, Milano, 2012, p. 86.
- GAMBARDELLA, S., Lectures différenciées de la liberté syndicale des militaires en droit européen. *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, (9), 2018, p. 90.
- GUELLA, F., Libertà di associazione sindacale e coesione delle Forze Armate: i margini di apprezzamento nel bilanciare diritti individuali e interessi pubblici, tra Corte costituzionale e Corte EDU. *Rivista N*, 1, 2015, p. 18.
- GUIDI, G., La Corte europea dei diritti dell'uomo tra libertà e autorità. *Diritto internazionale*, 2019, pp. 109-115.
- IAFRATE C. -B. FORTE, *Il cittadino militare*. Principi costituzionali e ordinamento militare, Elledì, Roma, 2020, p. 19.
- JEAN, C., Italiani e forze armate. *Laws and Rights*, 2019, pp. 10-11.
- LOPEZ DE GEA J., Derechos fundamentales y estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas, *Kalpam*, 8, 2013, pp. 13-14.
- MACDONALD, G., Defence Policy Perspectives: Special Interests and Lobbying. *Canadian Defence Policy in Theory and Practice*, 2020, pp. 243-247.
- MADAU, L. Il parametro esterno offusca il parametro interno: note a margine della sent. n. 120 del 2018 della Corte costituzionale, *Diritto e società*, 2, 2018, pp. 333-343.
- MARRONE, A., TESSARI, P., Il dibattito italiano sulle questioni di difesa: questa sera si recita a soggetto? *Documenti IAI*, 13(5), 2013, pp. 21-24.

MARTINEZ, F. C., La libertad sindical en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, (143), 2019, pp. 367-368.

MATELLY, S., & ROYER, E. Les enjeux intérieurs et internationaux d'une coopération militaire face à l'hégémonie américaine: le cas de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la France, *Droit*, 2019, pp. 48-51.

MATEO, F. P., Reflexiones en torno al derecho de asociación de los miembros de las fuerzas armadas y de la Guardia Civil. *Revista de administración pública*, (160), 2003, pp. 361-368.

MICHELETTI, M. "Istituzione e persona. Appunti a margine dell'ordinamento di supremazia speciale" p. 372.

MICHELETTI, M. Istituzioni e persona. Appunti a margine dell'ordinamento di supremazia speciale, *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, 51(4), 389-391.

MOLA, L., Brevissime osservazioni sull'interpretazione della Carta sociale europea. A margine della sentenza 2 ottobre 2014 della CEDU, In *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*, 7/2018, 2018, pp. 119-122.

NAVAJAS ZUBELDIA, C. Las fuerzas armadas, el Estado y la sociedad civil en el reinado de Juan Carlos I (1975-2011). *Las fuerzas armadas, el Estado y la sociedad civil en el reinado de Juan Carlos I (1975-2011)*, 2013, pp. 73-83.

PARTIE, I. Mieux défendre et promouvoir les droits syndicaux dans le secteur public, *Droit international*, 2013, pp. 49-56.

PASSAGLIA, P., La libertà di associazione sindacale dei militari, *Corte Costituzionale, Servizio di Studi, Area di diritto comparato*, 229, 2018, p. 32.

PRETEROTI, A., La libertà sindacale dei militari, oggi. *FEDERALISMI. IT*, (22), 2021, p. 232.

RICCI M., La fine di un “tabù”: il riconoscimento della libertà di associazione sindacale (limitata) dei militari. *Rivista N*, 3(2018), pp. 10-14.

ROGERS, B., Three Concepts of Workplace Freedom of Association. *Berkeley J. Emp. & Lab. L.*, 37, 2016, p. 177.

ROMANO S, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Scritti minori*, Vol. 1, Milano, Giuffrè, 1950 pag. 22-23

SANDULLI A. M., *Manuale di Diritto Amministrativo*, 14^a ed., Napoli, 1984, pag. 84.

SCOGNAMIGLIO R., *Diritto del lavoro*, parte generale, Cacucci, Bari, 1980, pag. 199)

STEFANINI, M. F. R., L'évolution des exceptionnalismes: entre rapprochements juridiques et résistances politiques, *Revue du Loi Politique*, 2015, p. 71.

SWEPTSTON, L., Droits de l'homme et liberté syndicale: évolution sous le contrôle de l'OIT. *Revue internationale de travail*, 137(2), 1998, p.187.

TOMASSETTI, P., La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015. *Diritto delle relazioni industriali*, 26(2), 2016, pp. 388-392.

TORO, A. J. V., La libertad sindical de los funcionarios públicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 1996, pp. 95-98.

TRICOMI, I., Complementarietà tra CEDU e Carta sociale europea: principi costituzionali, parametri europei, proporzionalità e ruolo dei

Giudici. Il caso della libertà sindacale dei militari. *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, (1), 2018, pp. 116-125.

URSI R., La questione della autorizzazione ministeriale per le associazioni sindacali militari. *GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, (1), 2010, pp. 102-110.

VAN DER WALT, L. Syndicalism, *The Palgrave Handbook of Anarchist*, 2019, pp. 249-253.

ZAPIRAIN, H., Los derechos sindicales y el personal de seguridad (interna y externa) del Estado. *Derecho*, 9, pp. 8-9.

INDICE DELLE LEGGI E DEI RIFERIMENTI GIURIDICI

Art. 18 della legge 11 luglio 1978, n. 382, cfr. art. 1476 del COM.

Convenzione Universale dei Diritti dell'Uomo, artt. 20-23.

D. lgs. del 12 maggio 1995, n. 195

L. 382/1978 (Atti Camera, VII leg. n 407-565-625-A)

L. Orgánica 9/2011, de Derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*, 28, 2012, pp. 532-534.

L. Orgánica 9/2011, de Derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, art. 33.

LOI n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, in *Republique Francais*,

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000808186/>
[21/01/24].

Real Decreto 258/2002, de 8 de marzo, por el que se regulan los Consejos Asesores de Personal de las Fuerzas Armadas, art. 151 co. 4.

RINGRAZIAMENTI

“Lo scopo dell’Università, per il singolo studente, è di eliminare il bisogno dell’Università nella sua vita; il compito è di aiutarlo a diventare un individuo che si istruisce da solo” (C. Wright Mills).

Con questa frase inizio a ringraziare i miei professori, specialmente la Professoressa Ulrike Haider Quercia, per aver suscitato una crescente curiosità riguardo al mondo giuridico, tanto da rendermi sempre più autonoma nel mio percorso di apprendimento.

Grazie alla mia famiglia per essere stata la mia prima *“Università della vita”* e per avermi sempre incoraggiato a intraprendere strade nuove affrontandole senza paura.

Grazie a Massimo e Cristina, i miei genitori, sono il mio faro personale per ricordarmi da dove provengo e dove posso sempre tornare.

Grazie all’associazione sindacale militare U.S.A.M.I. per avermi fornito tutti gli strumenti per conoscere ed affrontare con più consapevole partecipazione il nostro mondo professionale.

Vincenzo, Francesco, Melania, Alessandra, Gaetano, Filippo, Alessia F., Claudia: i miei amici, che mi hanno accompagnato sia nelle giornate di sole che nella tempesta, grazie.

Alessia N., grazie per essere ritornata.

Grazie al mio compagno di vita, Claudio, per aver scelto di crescere insieme e di continuare a farlo ogni giorno. Ti amo.

Un ringraziamento speciale va ai miei colleghi, ai quali è dedicato questo lavoro, nella speranza che la quotidianità con loro non possa cambiare mai: Mariano, Umberto, Vittorio P., Vittorio I., Giovanni, Maurizio, Gerardo, Giuseppe, Amerigo, Letizia, Francesco, Antonio M., Antonio D., Angela, Raffaele e i miei *“pari”*.

Concludo in maniera quasi scontata ringraziando me stessa, per non aver mai smesso di mettere amore e dedizione in tutte le esperienze e le situazioni che la vita mi ha messo davanti.