

COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: VIOLATE LE LIBERTÀ SINDACALI DEI FORESTALI TRASFERITI ALL'ARMA DEI CARABINIERI

Sommario: 1. L'impianto normativo sottoposto all'esame del Comitato. – 2. Le pronunce della Corte Costituzionale intervenute sulla medesima materia: la sentenza 120 del 2018 e la 170 del 2019. – 3. Il punto di vista di Strasburgo. – 4. Conclusioni.

*a cura di Stefania Rupe**

1. L'impianto normativo sottoposto all'esame del Comitato.

Con la pronuncia sul Reclamo n. 143/2017, assunta il 3 luglio 2019 e resa pubblica il successivo 27 novembre¹, il Comitato europeo dei diritti sociali è intervenuto con riguardo alla recente riforma che in Italia ha interessato il comparto difesa e pubblica sicurezza, disponendosi l'assorbimento (in gran misura) del Corpo forestale dello Stato (di seguito, in breve, CFS) nell'Arma dei carabinieri, con una scelta che, in modo eccentrico rispetto alle linee evolutive del nostro ordinamento, ha inverato il passaggio di funzioni e personale dall'ordinamento civile a quello militare².

Oggetto di giudizio è in particolare il reclamo presentato da due dei sindacati cui aderiva il personale del Corpo forestale dello Stato, all'indomani della riforma introdotta dal decreto legislativo 12 settembre 2016, n. 177, rubricato «*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*», in attuazione della delega contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante «*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*» che attribuiva la facoltà al Governo di provvedere al riordino delle funzioni di polizia a tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, mantenendo invariati i livelli di presidio di tali beni, tramite riorganizzazione del CFS ed eventuale

**Funzionario dell'Ufficio Legislativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

1 CEDS, *UGL-CFS e SAPAF c. Italia*, Reclamo n. 143/2017, decisione del 3 luglio 2019.

2 Occorre ricordare che, sin da tempo, nel nostro ordinamento si è assistito al passaggio di funzioni ed enti dall'ordinamento militare a quello civile: la "smilitarizzazione" della Polizia di Stato - con il riconoscimento dell'amplessima scelta per il personale di permanere militare, transitare nella nuova forza di polizia ad ordinamento civile o in altre Amministrazioni dello Stato - è avvenuta con la legge 1 aprile 1981 n. 121 e con i successivi decreti attuativi; stessa sorte hanno avuto il Corpo di Polizia penitenziaria "smilitarizzato" con la legge 15 dicembre 1990 n. 395, così come i Vigili del Fuoco, "smilitarizzati" con la legge 13 maggio 1961 n. 469. Al riguardo il TAR per l'Abruzzo, al punto 3.3. dell'ordinanza n. 235 del 16 agosto 2017 di rimessione di alcune q.l.c. del decreto legislativo 12 settembre 2016, n. 177 e dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 alla Corte Costituzionale, ne deduce una specifica violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione in quanto la decisione di militarizzare il CFS compiuta dal legislatore delegato, non rinvenibile quale scelta univoca del legislatore delegante, si porrebbe in contrasto con la precedente tradizione normativa riguardante le altre Forze di polizia, atteggiandosi dunque quale innovazione dell'ordinamento eccedente i limiti della delega: "Trattandosi ... di una profonda innovazione rispetto al sistema previgente, tale previsione si sarebbe dovuta rinvenire nella legge delega in modo esplicito o comunque dovrebbe essere giustificabile, quantomeno implicitamente, alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione (cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 239 del 2003 e n. 170 del 2007)".

suo assorbimento in altra Forza di polizia, preservando le professionalità esistenti e l'unitarietà delle funzioni da attribuire ed assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale³.

La scelta operata dal Governo con il d.lgs. n. 177/2016 è nel senso di prevedere l'assorbimento della detta Polizia civile⁴ nell'Arma dei carabinieri, con conseguente transito del personale in tale

3 Testualmente, l'art. 8, comma 1, lettera a), della l. n. 124/2015 prevede, per quanto di interesse, che: *“Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: ... riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del CFS ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale; conseguenti modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, in aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, anche attraverso: 1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili; 2) in caso di assorbimento del CFS, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie. Resta ferma la corresponsione, sotto forma di assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, a qualsiasi titolo conseguiti, della differenza, limitatamente alle voci fisse e continuative, fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione alla posizione giuridica ed economica di assegnazione”*.

4 Sulla natura di polizia ad ordinamento civile, occorre ricordare sotto il profilo storico che il Corpo forestale dello Stato trae le sue origini nelle [regie patenti](#) di re [Carlo Felice di Savoia](#) che il 15 ottobre 1822 costituì l'Amministrazione forestale per la custodia e la tutela dei [boschi](#) nel [Regno di Sardegna](#); con la legge 2 giugno 1910, n.277 (c.d. [legge Luzzatti](#)) viene istituito il Corpo reale delle foreste, nell'ambito del [Ministero dell'agricoltura](#), ma con proprio organico. Nel 1926, il Corpo reale delle foreste viene soppresso e costituita la [Milizia nazionale forestale](#). La smilitarizzazione della Forestale si ha nel 1948, allorquando viene costituito il Corpo forestale dello Stato, con il decreto legislativo 12 marzo 1948 n. 804. Il decreto, all'articolo 8, espressamente prevede che *“il personale del CFS è, a tutti gli effetti, personale civile dello Stato ed è soggetto alle disposizioni del relativo stato giuridico. Gli ufficiali, i sottoufficiali, le guardie scelte e le guardie forestali sono esenti dal richiamo in servizio militare per istruzione o per mobilitazione”*. Con l'art. 16 della legge 121 del [1981](#) recante il *“Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza”* viene sancito l'inserimento del Corpo tra le cinque forze di polizia dello Stato. Nel 2004 viene emanata la legge n. 36, recante *“Nuovo ordinamento del CFS”*, che all'articolo 1 statuisce che: *“Il CFS è Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane”*. Sulla

ambito appartenente all'ordinamento militare in modo tendenzialmente esaustivo. Secondo la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo *“l'Arma dei carabinieri risulta, infatti, tra le forze di polizia, quella funzionalmente più idonea ad assorbire il CFS e consentire la piena attuazione del principio di delega sul riordino delle funzioni in materia ambientale ed agroalimentare e di quelli, correlati, della razionalizzazione, del potenziamento, dell'efficacia delle funzioni di polizia e della dislocazione sul territorio dei presidi di polizia, anche al fine di evitare sovrapposizioni e realizzare risparmi di spesa”*⁵.

Le disposizioni contenute negli articoli da 7 a 17 del d.lgs. n. 177/2016 disciplinano, dunque, il trasferimento delle funzioni e del personale del CFS nell'Arma Carabinieri, con la sola eccezione di un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed al Ministero delle politiche agricole e forestali, coerentemente con il principio di delega, teso a garantire che l'assorbimento del CFS non comprometta l'unitarietà e la continuità delle funzioni dallo stesso assolve.

Con l'articolo 7, in particolare, si prevede l'attribuzione all'Arma dei carabinieri di tutte le funzioni del CFS, ad eccezione: a) delle competenze attribuite, ai sensi dell'art.9, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e il loro spegnimento con mezzi aerei; b) delle competenze attribuite, dal successivo articolo 10, alla Polizia di Stato, in materia di ordine e sicurezza pubblica e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze, e al c) Corpo della Guardia di finanza in materia di soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e contrasto, nell'ambito degli spazi doganali, alle violazioni in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione ed, infine, d) delle attività cui provvede, ai sensi del successivo art. 11, direttamente il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ovvero la rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale, il raccordo con le politiche forestali regionali e le certificazioni previste dalla convenzione di Washington nonché la tutela degli alberi monumentali.

Il transito del personale è, invece, disciplinato dall'art. 12, in base alla regola secondo la quale i dipendenti debbono seguire le funzioni precedentemente svolte presso il CFS, andando dunque ad occupare i posti nell'ambito delle Amministrazioni presso cui esse risultano trasferite. Il personale del CFS può, in alternativa, ai sensi dell'art. 12, comma 4, presentare domanda per il transito in un'altra Amministrazione, scelta tra quelle individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁶, poste al di fuori del comparto sicurezza e difesa. Nella medesima domanda, può essere indicato se, in caso di mancato accoglimento della stessa, si intende rimanere assegnati all'Amministrazione di destinazione, individuata con l'originario provvedimento del Capo del CFS e, in tal caso, il mancato accoglimento della domanda determina la definitività del provvedimento di assegnazione; nel caso si ometta l'indicazione di voler rimanere assegnato all'Amministrazione di originaria destinazione, il mancato

natura di tale Corpo, in giurisprudenza, si veda Cons. di St., sent. 15 febbraio 2005, n. 3137.

⁵ Si veda l'Analisi di impatto sulla regolamentazione che accompagna lo schema di decreto legislativo.

⁶ Si veda Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21.11.2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 2 del 3 gennaio 2017

accoglimento della domanda determina, viceversa, gli effetti di cui al successivo comma 6. Tale parte della norma prevede che si proceda ad un, non meglio specificato, tentativo di ricollocazione entro un breve termine, mancando il quale, il dipendente cessa di appartenere al comparto sicurezza e difesa e nei suoi confronti si applicano le disposizioni della c.d. mobilità per l'esubero di personale, che notoriamente comporta la sospensione dell'erogazione dello stipendio e la potenziale cessazione del rapporto di pubblico impiego⁷.

Il trasferimento nell'Arma determina per il singolo, *ex se*, l'acquisizione dello *status militi*⁸ e la conseguente applicazione delle regole vincolanti per gli appartenenti alle Forze Armate, con la soggezione alla disciplina militare, alla legge penale militare ed a tutti i relativi limiti alle libertà costituzionali previsti dall'ordinamento, tra cui, come noto, una limitata libertà sindacale. Per il personale transitato dal CFS, non è operata alcuna differenza rispetto ai carabinieri in termini di soggezione ad obblighi, doveri e compiti. Ciò vale anche per il personale dei ruoli tecnici che, nel soppresso Corpo, espletava mera attività tecnico-scientifica, strumentale ed amministrativa, finanche privi di dotazione d'arma e divisa, sebbene con qualifiche di polizia giudiziaria nell'esercizio delle funzioni⁹. Cionondimeno, il nuovo art. 2212-octies del decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66, introdotto dal d.lgs. 177/2016, prevede anche per loro una piena equiparazione ai militari, anche in termini di funzioni da esercitare, oltre che di disciplina cogente da osservare e limitazione di diritti e libertà costituzionali cui soggiacere.

La decisione del Comitato scaturisce, dunque, dal reclamo con cui le organizzazioni sindacali rappresentative del personale del CFS avevano sostenuto che il trasferimento dei dipendenti del soppresso CFS ad una forza di polizia militare aveva provocato la violazione di libertà e diritti a questi prima garantiti, e in particolare: - del loro diritto di guadagnarsi da vivere con un lavoro liberamente intrapreso, sancito dall'art. 1 § 2 della Carta sociale europea; - del loro diritto di costituire delle organizzazioni sindacali a tutela dei loro interessi, previsto dall'art. 5 della Carta sociale europea, letto singolarmente o in combinato con l'articolo G; - e del loro diritto alla contrattazione collettiva, garantito dall'articolo 6 § 2 della medesima Carta.

2. Le pronunce della Corte Costituzionale intervenute sulla medesima materia: la sentenza 120 del 2018 e la 170 del 2019.

Prima di affrontare l'esame della pronuncia, è importante considerare quanto osservato, su tali argomenti, dalla Corte Costituzionale italiana, con le sentenze 13 giugno 2018 n. 120¹⁰ e 10

⁷ Si tratta delle previsioni di cui all'articolo 33, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (richiamato dall'art. 12, comma 6, d.lgs. n. 177/2016), secondo il quale il personale subisce il collocamento in disponibilità, l'interruzione dell'erogazione dello stipendio, l'erogazione di un'indennità pari al suo 80% per un biennio, cui consegue la cessazione del rapporto di lavoro in caso di mancato ricollocazione entro il detto biennio, secondo quanto disposto dall'art. 34, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001.

⁸ Si veda l'art. 2214-quater del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, introdotto dall'art. 14 d.lgs. 177/2016, il quale dispone: *“Il transito del personale del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri avviene secondo la corrispondenza con i gradi militari ai sensi degli articoli 632, 2212-octies e 2212-nonies, con l'anzianità nella qualifica posseduta e mantenendo l'ordine di ruolo acquisito nel ruolo di provenienza.”*

⁹ Si veda l'articolo 4 del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2 conv. con legge 11 marzo 2006, n.81.

luglio 2019 n. 170¹¹, con le quali aveva, da un lato, aperto ad una, solo limitata, libertà sindacale nell'ordinamento militare e, dall'altro, ritenuto legittimo il transito dei Forestali in tale ordinamento.

In particolare, sul primo aspetto, la Consulta ha ammesso la possibilità di costituire associazioni sindacali tra militari, mantenendo però forti limiti a tale libertà fondamentale: la costituzione di associazioni è infatti subordinata al preventivo assenso ministeriale; permane il divieto di aderire ad associazioni non militari e, dunque, alle confederazioni; è confermato il divieto di sciopero ed il sindacato non può occuparsi di ordinamento, addestramento, operazioni, del settore logistico-operativo, del rapporto gerarchico-funzionale e dell'impiego del personale: si esclude, in pratica, tutto ciò con cui si attua, in tale ambito, il diritto alla contrattazione.

Oggetto del giudizio definito con la sentenza n. 120 era l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010, il quale nella formulazione sottoposta, nuovamente¹², all'attenzione della Consulta

10 L'impugnazione del rifiuto di autorizzare la costituzione di un sindacato fra i dipendenti del Ministero della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze, o comunque di consentirne l'adesione a sindacati già esistenti, aveva dato l'occasione al Cons. di St., sez. IV, con ord. 4 maggio 2017, n. 2043, di rimettere l'incidente di costituzionalità dinanzi alla Consulta; egualmente aveva fatto il Tar Veneto, sez. I, con l'ord. 3 novembre 2017, n. 981 emessa nell'ambito del giudizio di impugnazione della sanzione disciplinare irrogata ad un militare che aveva aderito ad un'associazione del genere. Deve altresì segnalarsi che anche il Tribunale di Torino aveva successivamente sollevato identica questione, definita dalla Corte, in seguito alla sent. n. 120, con dichiarazione di manifesta inammissibilità per sopravvenuta carenza di oggetto (v. Corte Cost., ord. n. 69/2019).

11 Le questioni di legittimità costituzionale erano state sollevate con diverse ordinanze di rimessione. Il T.a.r. per l'Abruzzo, sez. staccata di Pescara, ordinanza, 16 agosto 2017, n. 235 (in *Foro amm.*, 2017, 1716 e in *Diritto & Giustizia*, 2017, 25 agosto, con nota di M. BOMBI) ha sollevato plurime questioni di legittimità costituzionale della legge delega n. 124 del 2015 e del decreto delegato, attuativo della riforma in *parte qua*; l'approfondita ordinanza, si muove lungo due direttrici, da un lato considera limitati i diritti soggettivi del personale del CFS e, dall'altro, ritiene che l'esercizio del potere legislativo nel caso di specie, sia da parte del legislatore delegante che delegato, abbia esondato i limiti costituzionali: sotto il primo profilo, il TAR aveva considerato la riforma contraria alla libertà di autodeterminazione degli appartenenti al Corpo Forestale dello Stato, in mancanza della possibilità di esercitare una scelta pienamente libera e volontaria di divenire personale militare, ed in considerazione del radicale mutamento di contenuto del rapporto di lavoro. Sotto il secondo profilo, il TAR aveva ritenuto che il Parlamento, nel delegare la riforma al Governo, fosse intervenuto in modo troppo indefinito e generico, definendo la delega "in bianco" e che la scelta del Governo, nell'esercitare la delega conferita in tal modo dal Parlamento, militarizzando personale e funzioni di un Corpo di Polizia ad ordinamento civile, fosse in contrasto con la tradizione e l'evoluzione giuridica del nostro ordinamento, dubitando infine della razionalità della riforma (art. 3 Cost.) che cancella un Corpo ad alta specializzazione per indimostrate esigenze di bilancio (art. 81 Cost.), infliggendo una riduzione di tutela al bene Ambiente, di rilievo costituzionale (artt. 9 e 32 Cost.). Il T.a.r. per il Veneto, sez. I, ordinanza 22 febbraio 2018, n. 210, poi aveva rimesso alla Corte costituzionale la questione della compatibilità costituzionale della riforma, riprendendo gli argomenti e i parametri già utilizzati dalla menzionata ordinanza del T.a.r. per l'Abruzzo, ma concentra la propria attenzione sul profilo dell'acquisizione non volontaria dello status militare da parte degli appartenenti al Corpo forestale dello Stato. Infine, il T.a.r. per il Molise, sez. I, ordinanza 7 dicembre 2018, n. 690 con ulteriore ordinanza di rimessione, aveva ripreso gli argomenti e i parametri utilizzati dalle due precedenti sopra citate rimessioni, precisando, inoltre, che la militarizzazione del Corpo forestale impedisce in assoluto qualunque collaborazione funzionale del Corpo medesimo con le Regioni, in quanto queste ultime non possono disporre di forze militari, in relazione alle quali è prevista una competenza esclusiva dello Stato, con conseguente violazione delle norme che pongono la regola dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

12 Occorre osservare, infatti, che la questione della compressione della libertà sindacale dei militari era stata già vagliata nella sentenza della Corte costituzionale del 17 dicembre 1999, n. 449 (in *Foro it.*, 2000, I, 1430; *Giornale*

inibiva ai membri delle Forze Armate di «*costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali*»

La limitazione della libertà sindacale dei militari e delle forze dell'ordine, secondo una più risalente ricostruzione¹³, risiederebbe in una lettura estensiva dell'art. 98, comma 3, Cost. che autorizza la legge a stabilire limitazioni al diritto dei militari (oltre che di altre categorie) a iscriversi a partiti politici¹⁴, sulla base di una dipendenza sostanziale dell'associazionismo sindacale dai partiti politici. La *ratio* sottesa invece alla sentenza della Corte Cost. 13 dicembre 1999, n. 499¹⁵, che, precedendo sull'argomento la 120 del 2018¹⁶, aveva predicato la conformità a Costituzione di tali limitazioni, affermando che l'attività delle organizzazioni sindacali era incompatibile con «*le esigenze funzionali e la peculiarità dell'ordinamento militare*» e che in tale ambito avrebbe pregiudicato la «*coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare*», è sembrata maggiormente risiedere invece nell'accentuazione del carattere assorbente del «*servizio, reso in un ambito speciale come quello militare*» rispetto ai diritti connessi al rapporto di impiego del militare. Come osservato in dottrina, ciò ribadisce in modo inequivoco che la ragione ultima delle limitazioni sia da rinvenire, più che nella struttura, nella funzioni dei corpi armati, con la conseguenza che «*non qualsivoglia esigenza organizzativa, ma solo quelle riconducibili all'assolvimento del servizio – meglio, della missione – delle Forze Armate potranno giustificare la compressione di quei diritti, secondo una valutazione di proporzionalità che tenga conto sia del sacrificio patito sia del nesso tra scelta organizzativa e finalità del servizio. Quanto detto è da tenere fermo a seguito del graduale ampliamento oltre la tradizionale «difesa dallo Stato» (pur intesa in senso lato: art. 89 c.o.m.) delle funzioni di quel comparto, in favore di interventi ulteriori nei campi della pubblica utilità o della tutela ambientale, o ancora della sorveglianza di obiettivi fissi in supporto della comune attività di contrasto alla criminalità (artt. 92 e 93*

dir. amm., 2000, 256, con nota di BALDANZA; *Lavoro nelle p. a.*, 2000, 349 (m), con nota di DI ROLLO; *Giur. costit.*, 2000, 550 (m), con nota di D'ELIA), secondo cui «*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, 1° comma, l. 11 luglio 1978 n. 382, nella parte in cui vieta agli appartenenti alle forze armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e, comunque, di aderire ad altri sindacati esistenti, in riferimento agli art. 3, 39 e 52, 3° comma, Cost.*». La Corte costituzionale, a suo tempo, pur ribadendo la non estraneità dell'ordinamento militare rispetto all'ordinamento generale dello Stato ed il riconoscimento ai singoli militari dei diritti fondamentali, giustificò il diverso trattamento relativamente al diritto ad associarsi in sindacati in base alle speciali caratteristiche del servizio militare e dell'ambiente in cui esso viene reso; l'attività delle organizzazioni sindacali in tale ambito infatti potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare; la Corte esclude che potesse ritenersi violato il principio di eguaglianza con riguardo al diverso trattamento riservato in proposito nella stessa materia al personale della polizia di Stato, osservando come le situazioni poste a raffronto non fossero comparabili, data l'avvenuta smilitarizzazione della Polizia di Stato; la limitazione era inoltre considerata bilanciata dall'esistenza delle rappresentanze istituzionali interne ai Corpi, sufficienti a garantire l'esercizio di alcune facoltà tipiche per la tutela di interessi collettivi.

13 Si fa riferimento, in particolare, a quanto esplicitato in Cons. di St., ad. Plen., 4 febbraio 1966, n. 5, in *Foro it.*, 1966, III, c. 228.

14 Sul tema della estensione dei limiti ai diritti politici dei militari, cfr. da ultimo, Cons. di St., sez. IV, 12 dicembre 2017, n. 5845 (in *Foro it.*, 2018, III, 267, con nota di BASSETTA, cui si rinvia), secondo cui: «*Non costituisce illecito disciplinare la mera iscrizione di un militare ad un partito politico. Costituisce illecito disciplinare l'assunzione, da parte di un militare, di qualsivoglia carica, anche onoraria, all'interno di un partito politico.*».

15 Vedi in *Foro it.*, 2000, I, 1430; *Cons. Stato*, 1999, II, 1817; *Giornale dir. amm.*, 2000, 256, con nota di BALDANZA; *Nuovo dir.*, 2000, 49; *Giust. civ.*, 2000, I, 312; *Giur. costit.*, 1999, 3870; *Lavoro nelle p. a.*, 2000, 349 (m), con nota di DI ROLLO; *Giur. costit.*, 2000, 550 (m), con nota di D'ELIA; *Riv. polizia*, 2000, 366)

16 Si rinvia alla nota 9.

c.o.m.). [...] la coerenza tra vincoli imposti dalla disciplina militare (mezzo) e il sacro dovere di difesa della Patria (fine) dovrebbe appunto costituire oggetto di verifica in relazione alle singole situazioni, non potendo essere data per scontata”¹⁷. Tale lettura è, inoltre, senz’altro maggiormente conferente al tenore letterale dell’art. 1465, comma 1, d.lgs. n. 66/2010, secondo cui: “1. Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. 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”.

Tale arresto, in cui si afferma la legittimità del disconoscimento dell’esercizio dei diritti sindacali se non nella forma surrogata dei Consigli di rappresentanza, esplicitamente ritenuti in dottrina una non espressione delle libertà in argomento¹⁸, in tal modo pervenendosi ad una radicale sterilizzazione di diritti ed interessi pur protetti dall’art. 39 della Costituzione e dalle norme internazionali, è superato nel 2018 proprio grazie ad una lettura sintonica con l’interpretazione che, delle seconde¹⁹, ne rendono gli organismi del Consiglio d’Europa, *in primis*, la Corte europea dei diritti dell’uomo e quindi il Comitato europeo dei diritti sociali²⁰.

La sentenza Corte Cost. n. 120 del 2018 prende infatti le mosse da due pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo (ECHR, sez. V, 2 ottobre 2014 “*Matelly c. Francia*” ricorso n. 10609/10 e “*Adefdromil c. Francia*” ricorso n. 32191/09)²¹, secondo cui “le restrizioni che possono essere imposte ai tre gruppi di soggetti menzionati nell’art. 11 CEDU [membri delle Forze Armate, della Polizia e dell’Amministrazione dello Stato] richiedono un’interpretazione restrittiva e devono, conseguentemente, limitarsi all’esercizio dei diritti in questione. Esse non possono, tuttavia, mettere in discussione l’essenza stessa del diritto alla libertà sindacale. Pertanto la Corte non accetta le restrizioni che incidono sugli elementi essenziali della libertà sindacale senza i quali il contenuto di tale libertà sarebbe vuotato della sua sostanza. Il diritto di formare un sindacato e di aderirvi è un elemento essenziale della libertà sindacale.... tali restrizioni non devono privare i militari ed i loro sindacati del diritto generale alla libertà di associazione per la difesa dei loro interessi professionali e morali”.

La Corte, dunque, richiama le dette sentenze rese nei casi *Matelly* e *ADefDroMil* – che ripetono i principi già enunciati nella sentenza della Grande Camera 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c.*

17 C. PANZERA, *La Corte e la libertà sindacale dei militari*, in *federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* n.23 del 18.12.2019.

18 V. G. D’ELIA, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari*, in *Giur. cost.*, n. 1/2000, p. 556, secondo cui «i diritti e gli interessi sindacali non conoscono altro modo di espressione e di concretizzazione, se non nella e con la libertà di organizzazione sindacale», nonché nuovamente, C. PANZERA, *La libertà sindacale*, in *federalismi.it*, cit.

19 Tra di esse devono, *in primis*, ricordarsi l’art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, l’art. 5 della Carta sociale europea riveduta, l’art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, nonché le Convenzioni dell’Organizzazione internazionale del lavoro nn. 87/1948, 98/1949 e 154/1981.

20 Peraltro, già G. GIUGNI, *Art. 39*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 1979, p. 270, da tali norme internazionali aveva ricavato l’inesistenza di una «incompatibilità ontologica tra la prestazione militare con la sua particolare disciplina, e l’ammisione della libertà di organizzazione sindacale».

21 ECHR, *Matelly c. Francia*, 2 ottobre 2014; ECHR, *Adefdromil c. Francia*, 2 ottobre 2014. Entrambe, come le successive pronunzie della Corte europea dei diritti dell’uomo citate, sono consultabili in <https://hudoc.echr.coe.int/>

Turchia (in relazione ad un sindacato costituito da funzionari municipali)²², e poi richiamati nella successiva pronunzia *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Spagna* (concernente un sindacato costituito da funzionari di polizia)²³ – ed afferma che la norma convenzionale di cui all’art. 11 della CEDU sulla libertà di associazione sindacale “*nel significato attribuitole dalla Corte EDU - cui, come noto, l’art. 32 della Convenzione riserva il potere interpretativo - porta ad escludere che la facoltà riconosciuta agli Stati contraenti, di introdurre restrizioni all’esercizio dei diritti sindacali dei militari, possa spingersi fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale*”²⁴. La Consulta inoltre, riconoscendo per la prima volta il rilievo della Carta sociale europea (CSE) quale parametro interposto per la costituzionalità delle leggi alla stregua della CEDU²⁵, ritiene sussistente il dedotto contrasto anche rispetto all’art. 5 della CSE. Dopo avere concluso nel senso che, alla stregua di entrambi i parametri convenzionali, vincolanti ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost., va riconosciuto ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, precisa che la portata e l’ambito di tale diritto vanno, tuttavia, circoscritti alla luce dell’intero contenuto delle norme internazionali evocate, atteso che entrambi i parametri interposti richiamano la possibilità, per la legge nazionale, di introdurre restrizioni all’esercizio di siffatto diritto nei confronti di determinate categorie di pubblici dipendenti, ivi compresi i militari. Sotto tale aspetto, innanzitutto, la Corte reputa compatibile con l’art. 11 della CEDU la parte dell’art. 1475, comma 2, che vieta ai militari di «*aderire ad altre*

22 ECHR, (GC), *Demir and Baykara v. Turkey*, 12 novembre 2008. In dottrina, si rinvia a G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell’alveo protettivo della CEDU: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa*, in RIDL, 2009, II, 975 e ss., ivi l’approfondimento si estende all’analisi del caso ECHR, sez. III, 21.4.2009, *Enerji Yapi – Yol Sen c. Turchia*, sul diritto di sciopero.

23 ECHR, *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Spagna*, 21 aprile 2015.

24 Vedi par. 9 Corte Cost. sent. 120 del 2018.

25 Al par. 10.1, con riferimento alle norme della CSE, la sentenza recita: “*Ai fini dell’ammissibilità dell’evocazione di tale parametro interposto, va rilevato che esso presenta spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla CEDU. Se quest’ultima, infatti, ha inteso costituire un «sistema di tutela uniforme» dei diritti fondamentali civili e politici (sentenza n. 349 del 2007), la Carta ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale poiché, come si legge nel preambolo, gli Stati membri del Consiglio d’Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell’uomo. Per queste sue caratteristiche la Carta, dunque, deve qualificarsi fonte internazionale, ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost. Essa è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l’intervento di questa Corte, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato primo comma dell’art. 117 Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta*”.

associazioni sindacali»²⁶. Quindi, decidendo di intervenire con una “*atipica sentenza sostitutiva*”²⁷, la Corte ritiene debba sottoporsi a preventivo assenso ministeriale la costituzione delle associazioni sindacali, precisando che, in attesa dell’adozione di una specifica disciplina al riguardo, gli statuti delle associazioni sindacali dovranno essere approvati alla luce di criteri già desumibili dall’assetto costituzionale della materia, ovvero: nel rispetto del principio di democraticità (art. 52 Cost.), di neutralità (artt. 97 e 98 Cost.), di trasparenza del sistema di finanziamento, ribadendosi il divieto di esercizio del diritto di sciopero (a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, come da Corte Cost., sent. n. 31 del 1969). Con riguardo agli ulteriori limiti, la Corte, reputando - si ribadisce - indispensabile una specifica disciplina legislativa, ritiene di poter colmare il vuoto normativo con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, d.lgs. n. 66/2010) che escludono dalla loro competenza «*le materie concernenti l’ordinamento, l’addestramento, le operazioni, il settore logistico operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l’impiego del personale*».

Venendo allo specifico tema affrontato di recente, ovvero l’assorbimento del CFS all’Arma dei carabinieri, i Giudici costituzionali, con la sentenza n. 170 del 2019, nell’ambito di più ampie considerazioni involgenti plurimi profili di non manifesta infondatezza delle q.l.c., prospettate da tre diversi Tribunali Amministrativi Regionali, con particolare riferimento alla prospettata lesione dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti dal transito, hanno ritenuto che la detta sintesi realizzasse un valido bilanciamento tra l’esigenza di riorganizzare il comparto sicurezza dello Stato, da un lato, e l’esigenza di tutelare gli interessi del personale forestale, dall’altro.

Limitandoci al tema della lesione dei diritti fondamentali del personale trasferito e tralasciando qui di considerare le ulteriori riflessioni svolte dalla Consulta e sollecitate dai remittenti²⁸, occorre osservare come i Giudici costituzionali abbiano dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 7 a 19 del d.lgs. n. 177 del 2016, sollevate in riferimento

26 Bisogna tuttavia notare che la negazione del diritto di colleganza esterna viene giustificato su di una apodittica compatibilità con gli *standard* di tutela convenzionale: infatti, sul punto, si registra una mancanza di pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo; le pronunzie del Comitato europeo dei diritti sociali sono invece contrarie, come la decisione qui in commento e, prima ancora, CEDS, *EUROMIL c. Irlanda*, 12 settembre 2017, §§ 51 e CEDS, *CGIL c. Italia*, 19 gennaio 2019, §§ 86, ma la Corte si limita a registrare una non incompatibilità con CEDS, *CESP c. Francia*, 4 luglio 2016, chiosando sulla non vincolatività delle sue pronunce per i giudici nazionali nella interpretazione della CSE ed omettendo, tuttavia, una pur doverosa considerazione sull’art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa in Vienna il 23 maggio 1969 e resa esecutiva in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112, in merito al quale, il remittente aveva pur specificamente argomentato sottolineando come esso assegni “*rilievo interpretativo, oltre che a “testo, preambolo ed allegati” dell’accordo, anche ad “ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato e accettato dalle parti come strumento in connessione col trattato”, quale ben può essere la pronuncia di un organo, come il citato Comitato Europeo dei Diritti Sociali, specificamente previsto dal trattato al precipuo fine di verificarne l’effettivo rispetto da parte dei Paesi membri*” (v. Cons. di St., ordinanza 4 maggio 2017, n. 2043). La negazione in parola è poi affermata coerente con le sentenze n. 126 del 1985 (in *Foro it.*, 1985, I, 1593, con nota di MESSINA), n. 278 del 1987 (in *Cons. Stato*, 1987, II, 1153; *Foro it.*, 1988, I, 748, con nota di MESSINA), n. 449 del 1999, tutte concordi nel ritenere che le specificità dell’ordinamento militare giustificano la esclusione di forme associative ritenute non rispondenti alle conseguenti esigenze di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono.

27 Al riguardo si rinvia, ancora, a C. PANZERA, *La libertà sindacale*, in *federalismi.it*, cit.

28 Per i quali si rinvia alla nota 10 ed al testo delle ordinanze di rimessione ivi richiamate.

agli artt. 2, 3 e 4 Cost.. Contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti – secondo cui il meccanismo di assunzione non pienamente volontario dello status di militare sarebbe violativo del principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale e la contrazione dei diritti non sarebbe, inoltre, proporzionata allo scopo dell’efficienza del servizio da rendere – ha evidenziato come non possa essere configurato un diritto fondamentale incompressibile al mantenimento del posto di lavoro. Nell’ambito della tematica della mobilità del pubblico impiego, che rileva specificamente nel caso in esame, sono state ritenute legittime le disposizioni rispondenti alle finalità di evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro di chi sia dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo un contenimento della spesa per il personale, in quanto ritenute idonee a promuovere, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all’art. 4 Cost. e che tali soluzioni consentano di garantire un equilibrato contemperamento tra il mantenimento dei rapporti di lavoro e la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici. Ad avviso della Corte, in relazione al passaggio nell’Arma dei carabinieri, le disposizioni censurate “operano, con modalità gradualità, nella prospettiva di una tendenziale conservazione del rapporto tra funzioni e personale trasferito, in modo da preservare la sinergia tra esperienze acquisite e attività esercitate” (vedi par. 6.2.2. della sentenza). Secondo la Corte, avendo l’interessato possibilità di scegliere, come alternativa al transito nell’Arma, di richiedere il passaggio ad altra amministrazione statale, nei limitati contingenti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tale sistema non riflette un’ingiustificata compressione dei diritti del personale del Corpo forestale, ma contempera le esigenze dei singoli con il contrapposto interesse, pur di rilevanza costituzionale, alla migliore utilizzazione delle risorse che si realizza attraverso la sintesi tra diverse Amministrazioni.

Non può non sottolinearsi come la riflessione resista alla constatazione che la scelta per la mobilità volontaria avrebbe comportato la privatizzazione del rapporto di lavoro con la conseguente perdita della progressione economica e di carriera tipica del rapporto di lavoro pubblico non privatizzato, il probabile esodo dalla Regione di residenza e la potenziale esposizione alla procedura della mobilità collettiva in esubero, previsto dall’art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001 (più che concreta in relazione alla circostanza che la richiamata mobilità offerta dalla riforma corrisponde ad una misura inferiore al 10% del personale trasferito all’ordinamento militare²⁹).

In particolare, poi, per ciò che concerne il tema sensibile (e vero punto dolente dell’intero progetto di riforma), ovvero l’innaturale mutamento di *status* dei dipendenti da civile a militare³⁰

²⁹ Al riguardo, deve osservarsi come il DPCM del 21 novembre 2016, abbia bandito solo n. 608 posizioni, all’interno delle più disparate amministrazioni civili dislocate sul territorio nazionale, rispetto al numero di oltre 7.000 unità interessate al transito nell’ordinamento militare.

³⁰ Invero, che la scelta operata dal Governo sia da considerare del tutto innaturale è sia conseguenza diretta della constatazione che, mai prima, dalla Costituzione della Repubblica italiana, l’ordinamento aveva conosciuto un travaso di personale dall’ordinamento civile a quello militare, contrastando tale scelta con la sua evoluzione giuridica che, come noto, ha d’altronde da tempo optato per la professionalizzazione dei ruoli militari e l’abbandono finanche della leva obbligatoria in una progressiva valorizzazione dell’obiezione di coscienza; la considerazione deriva, altresì, dalla mancata individuazione di esigenze o ragioni stringenti che militino nel senso

con tutte le invasive limitazioni ad esso conseguenti, la Consulta asserisce l'assenza di un meccanismo coercitivo al passaggio da un ordinamento all'altro, circostanza che, letta unitamente all'esigenza di assicurare un maggiore livello di efficienza dei servizi (già svolti dal Corpo forestale e ora assegnati all'Arma dei carabinieri), costituiscono elementi decisivi per ritenere la correttezza del bilanciamento tra interessi antagonisti, che il legislatore delegato si è trovato a esprimere nell'ambito della concreta attuazione della riforma. In definitiva *“la struttura complessiva del riordino effettuata dal decreto legislativo in esame realizza un bilanciamento non implausibile tra l'esigenza di rendere più efficiente la tutela ambientale, quella di salvaguardare le posizioni lavorative del personale proveniente dal disciolto Corpo forestale e quella di migliorare l'utilizzazione delle risorse economiche disponibili”* (vedi par. 6.2.4. della sentenza).

E' importante sottolineare, per i fini specifici delle presenti osservazioni, come, nel, non così scontato percorso argomentativo della Consulta, il tema della innovativa riduzione delle libertà sindacali prima garantite appieno a tale categoria di dipendenti - tra le plurime che s'inverano per effetto dell'acquisizione dello status giuridico militare - è svilito proprio per effetto del, senza ombra di dubbio miope³¹, richiamo alla ricordata pronuncia n. 120 del 2018 ed all'apertura del mondo militare alle associazioni sindacali.

3. Il punto di vista di Strasburgo.

di ritenere che le funzioni prima svolte da una polizia civile siano da assegnare all'ordinamento militare, rivestendo dunque, lo stesso trasferimento di funzioni, il carattere della eccentricità.

³¹ La Corte sostiene al termine del par. 6.2.4. che *“la specificità dell'ordinamento militare rispetto a quello civile è stata in parte mitigata dalla recente sentenza di questa Corte n. 120 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475 cod. ordinamento militare, il quale non consentiva ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, nonché dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione IV, 12 dicembre 2017, n. 5845), che ha riconosciuto il diritto di iscrizione ai partiti politici e di elettorato passivo ai militari, con l'unico limite dell'assunzione di cariche statutarie”*. E' lapalissiano tuttavia come la giustificazione in tal modo offerta dalla Corte sia inadeguata per due ordini di motivi: innanzitutto, la perdita del diritto alla colleganza esterna, ad una contrattazione collettiva piena e dunque non limitata all'interlocuzione su poche materie, ad una piena libertà associativa non vincolata all'assenso ministeriale e finanche del diritto di sciopero (che per i dipendenti del CFS non soffriva delle limitazioni imposte alle altre polizie civili), sono in tal modo del tutto estromessi da ogni valutazione, così come si disconosce il rilievo di inadeguatezza rispetto agli standard internazionali anche di tale sistema di limitate garanzie sindacali (il riferimento, oltre che alla pronuncia in commento, è alla già citate pronunce CEDS, *EUROMIL c. Irlanda*, 12 settembre 2017; CEDS, *CGIL c. Italia*, 19 gennaio 2019; oltre che a CEDS, *EuroCOP c. Irlanda*, 2 dicembre 2013.); in secondo luogo, occorre osservare come i mutamenti indotti dall'acquisizione dello *status militi*, afferiscono all'assunzione di funzioni che comportano, inevitabilmente, la limitazione nell'esercizio di ulteriori diritti e libertà fondamentali e la soggezione ad oneri e compiti, tra i quali può indicarsi, quale esemplificazione emblematica, l'obbligo di prestare la difesa armata dello Stato contro il nemico in guerra, del tutto eccentrici rispetto a quelli che normalmente gravano sugli appartenenti ad una forza di polizia ad ordinamento civile. Tali mutamenti, del tutto pretermessi dalle considerazioni della Consulta, appaiono davvero molteplici e singolarmente invasivi, qui potendosi solo sinteticamente ricordarne alcuni, ovvero: l'applicazione della disciplina militare, con la connessa rilevanza penale delle sue violazioni; l'applicazione della legge penale militare che comporta la previsione aggravata di pena per determinati reati e l'inveramento di nuove fattispecie penalmente rilevanti, l'applicazione di tali previsioni penali anche al di fuori dei confini nazionali, la soggezione ad una giurisdizione e ad una procedura penale diversa da quella ordinaria; un regime carcerario extra-ordinario; una compressione delle libertà di circolazione, di riunione, di manifestazione del pensiero, di esercizio dell'attività politica (perdurante nonostante i chiarimenti offerti dalla sentenza [Cons. di St., 12 dicembre 2017](#), n. 5845).

L'importanza della decisione qui in commento risiede, dunque, nel fatto che il Comitato perviene al suo giudizio dopo aver soppesato tali pronunce della Consulta, evidentemente giudicate insufficienti a tutelare i diritti sociali in maniera adeguata a come l'Italia si è obbligata a fare, sottoscrivendo i Trattati internazionali in materia ed in particolare la Carta sociale europea.

Sulla questione se l'acquisizione non volontaria dello status militare e dei doveri che da questo derivano avesse violato la Carta sociale, l'Organismo europeo ha mantenuto un approccio più neutrale, ritenendo che le misure contestate non rientrassero nello scopo delle tutele approntate dall'art. 1 §2 della Carta.

Le contestazioni mosse all'Italia sono invece state decisamente più severe riguardo al resto. Il Comitato innanzitutto individua i diversi testi del diritto internazionale che inducono a dare una lettura della normativa italiana contrastante con le libertà garantite anche dagli articoli 5 e 6 della CSE: e dunque, l'art. 11 CEDU, la Raccomandazione Rec(2001)10 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul Codice europeo di etica della polizia³², la Raccomandazione CM / Rec (2010) 4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui diritti umani dei membri delle forze armate³³, gli articoli 8 e 22 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali³⁴, l'art. 7 della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 168 sulla

32 adottata il 19 settembre 2001 al 765° incontro dei Ministri secondo la quale “32. *Il personale di polizia gode dei diritti sociali ed economici, in quanto funzionari pubblici, nella misura del possibile. In particolare, il personale ha il diritto di organizzare o partecipare a organizzazioni rappresentative, di ricevere una remunerazione e una sicurezza sociale adeguate e di ricevere speciali misure sanitarie e di sicurezza, tenendo conto del carattere particolare del lavoro di polizia*”.

33 adottata il 24 febbraio 2010 al 1077° incontro dei Ministri con la quale si prescrive che “2. *Pur tenendo conto delle caratteristiche peculiari della vita militare, i membri delle forze armate, indipendentemente dal loro status, godranno dei diritti garantiti dalla Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (di seguito "la Convenzione") e dalla Carta sociale europea e Carta sociale europea (riveduta) (di seguito "la Carta"), nonché da altri strumenti pertinenti in materia di diritti umani, nella misura in cui gli Stati sono vincolati da essi. [...] 53. Non si dovrebbero porre restrizioni all'esercizio dei diritti alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. 54. I membri delle forze armate dovrebbero avere il diritto di aderire a organizzazioni indipendenti che rappresentano i loro interessi ed avere il diritto di organizzazione ed il diritto alla contrattazione collettiva. Laddove tali diritti non siano garantiti, sarebbe opportuno rivedere le reiterate giustificazioni a tali restrizioni e le restrizioni non necessarie e sproporzionate al diritto di riunione e di associazione dovrebbero essere eliminate. 55. Nessuna azione disciplinare o qualsiasi altra misura discriminatoria dovrebbe essere adottata contro i membri delle forze armate esclusivamente a causa della loro partecipazione alle attività di associazioni militari o sindacati legalmente istituiti. [...]”.*

34 adottato a New York il 16 dicembre 1966. L'articolo 8 impegna gli Stati a garantire “a) il diritto di ogni individuo di costituire con altri dei sindacati e di aderire al sindacato di sua scelta, fatte salve soltanto le regole stabilite dall'organizzazione interessata, al fine di promuovere e tutelare i propri interessi economici e sociali. L'esercizio di questo diritto non può essere sottoposto a restrizioni che non siano stabilite dalla legge e che non siano necessarie, in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui; b) il diritto dei sindacati di formare federazioni o confederazioni nazionali e il diritto di queste di costituire organizzazioni sindacali internazionali o di aderirvi; c) il diritto dei sindacati di esercitare liberamente la loro attività, senza altre limitazioni che quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui; d) il diritto di sciopero, purché esso venga esercitato in conformità delle leggi di ciascun Paese [...]”. L'articolo 22 prescrive che “1. *Ad ogni individuo deve riconoscersi il diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi. 2. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni, tranne quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, o per tutelare la sanità o la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di tale diritto da parte dei membri delle forze armate e della polizia. [...]”.*

promozione dell'occupazione e la protezione contro la disoccupazione³⁵, la Raccomandazione OIL n. 169 relative alle politiche dell'occupazione³⁶, l'art. 2 della Convenzione OIL n. 29 relativa al lavoro forzato od obbligatorio³⁷, gli articoli 2, 5 e 9 della Convenzione OIL n. 87 relativa alla libertà di associazione ed alla protezione del diritto alla organizzazione³⁸, gli articoli 4 e 5 della Convenzione OIL n. 98 relativa all'applicazione dei principi sul diritto alla organizzazione ed alla contrattazione collettiva³⁹, l'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, a mente del quale “1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi [...]” ed, infine, la Direttiva UE 2001/23 del 12 marzo 2001 relativa al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti d'impresa.

Ciò posto, il Comitato osserva che l'articolo 5 della Carta consente agli Stati Parti di porre restrizioni al diritto di organizzazione sindacale nei termini fissati dall'articolo G, e cioè solo se tali restrizioni sono previste dalla legge e sono necessarie in una società democratica per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume. Ricorda il Comitato, tuttavia, che tali limitazioni non possono giungere a sopprimere completamente il diritto di costituire organizzazioni sindacali, o di aderirvi. Nel caso di specie, la militarizzazione dei membri del CFS ha invece comportato una compressione sproporzionata di tali diritti, non giustificabile come necessaria.

Sul punto, le organizzazioni reclamanti avevano osservato che la perdita dei diritti sindacali subita dal personale a seguito dell'acquisizione dello status militare non era, alla luce della giurisprudenza del Comitato (*European Council of Police Trade Unions (CESP) c. Francia*, decisione

35 secondo il quale “Ciascun membro si impegna a dichiarare come obiettivo prioritario una politica intesa a promuovere una occupazione piena, produttiva e liberamente scelta, garantendo tutti i mezzi appropriati, compresa la sicurezza sociale. Tali mezzi dovrebbero includere, tra l'altro, servizi per l'impiego, formazione professionale e orientamento professionale”.

36 secondo la quale “10. I membri dovrebbero adottare politiche ed assumere misure che, tenendo conto delle leggi e delle prassi nazionali, dovrebbero: (a) agevolare ... il reimpiego di lavoratori che hanno perso il lavoro a causa di cambiamenti strutturali e tecnologici; e (b) salvaguardare l'assunzione o facilitare il reimpiego di lavoratori interessati in caso di vendita, trasferimento, chiusura o trasferimento di una società, stabilimento o attrezzatura”.

37 il cui articolo 2 prescrive che “1. Ai fini della presente Convenzione, per termine lavoro forzato o obbligatorio si intende ogni lavoro o servizio richiesto da qualsiasi persona sotto la minaccia di una qualsiasi sanzione e per il quale la suddetta persona non si è volontariamente offerta. 2. Tuttavia, ai fini della presente Convenzione, il termine lavoro forzato o obbligatorio non comprende: (a) qualsiasi lavoro o servizio richiesto in base alle leggi sul servizio militare obbligatorio per un lavoro avente esclusivo carattere militare [...]”

38 Articolo 2: “I lavoratori e i datori di lavoro, senza distinzioni di sorta, hanno diritto a costituire e, fatte salve le regole dell'organizzazione interessata, aderire ad organizzazioni di propria scelta senza previa autorizzazione. [...]”; Articolo 5: “Le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno il diritto di costituire e aderire a federazioni e confederazioni e qualsiasi organizzazione, federazione o confederazione avrà il diritto di affiliarsi con organizzazioni internazionali di lavoratori e di datori di lavoro. [...]”; Articolo 9: “1. La misura in cui le garanzie previste dalla presente Convenzione si applicano alle forze armate ed alla polizia saranno determinate da leggi o regolamenti nazionali. [...]”

39 Articolo 4 “Devono essere adottate misure adeguate al contesto nazionale, ove necessario, per incoraggiare e promuovere il pieno sviluppo e l'utilizzo dei meccanismi di negoziazione volontaria tra datori di lavoro o organizzazioni dei datori di lavoro e organizzazioni dei lavoratori, in un'ottica di regolamentazione dei termini e delle condizioni di lavoro mediante contratti collettivi”; Articolo 5 “1. La misura in cui le garanzie previste dalla presente Convenzione si applicano alle forze armate e alla polizia è determinata dalle leggi o dai regolamenti nazionali. [...]”.

del 27 gennaio 2016, §62) e della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Matelly c. Francia e ADEFROMIL c. Francia*, sentenze del 2 ottobre 2014), giustificata, né necessaria, evidenziando come, in base al diritto internazionale, se possono essere ammesse delle restrizioni ai diritti sindacali delle forze armate, la loro totale soppressione non può essere mai giustificata. In particolare, una tale soppressione di diritti, nel caso in esame, si presentava priva di una base ragionevole anche in considerazione alla natura delle funzioni esercitate dai soggetti interessati, dato che essi, dopo il loro trasferimento all'Arma dei Carabinieri, continuavano a eseguire essenzialmente i medesimi compiti di polizia civile, da sempre svolti. Secondo le reclamanti, le riflessioni conseguenti a questo stato di cose ed alla circostanza che l'Arma dei Carabinieri svolge sia funzioni civili che funzioni militari, dovevano portare a ritenere irragionevole la privazione di diritti e libertà sindacali al personale del Corpo Forestale trasferito ed avrebbero dovuto, piuttosto, condurre, attesa la natura mista delle funzioni svolte dai Carabinieri - che peraltro divengono via via maggiormente afferenti al settore civile (come l'enorme ampliamento delle competenze in materia ambientale invero dal d.lgs. n. 177/2016, inequivocabilmente, dimostra) - ad un ampliamento delle garanzie sindacali godute all'interno dell'Arma. In alternativa, sarebbe stato logico meditare da parte dello Stato una netta suddivisione tra le funzioni civili e militari (ed il personale ad esse addetto), in quanto solo rispetto a tali ultime funzioni assume carattere servente una limitazione dei diritti e libertà fondamentali dei dipendenti, altrimenti da riespandere.

In merito, il Governo aveva sostenuto che il personale coinvolto può mantenere i suoi diritti sindacali scegliendo di essere trasferito a un'Amministrazione statale non militare, come consentito dalla riforma e che, in ogni caso, le restrizioni ai diritti sindacali del personale militare sono ammesse non solo dalla Carta sociale, ma anche dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴⁰. Aveva rigettato l'ipotesi di distinguere le funzioni militari da quelle civili, per garantire diversi livelli di tutela dei diritti del personale addetto, rivendicando una competenza esclusiva dello Stato in materia di organizzazione e funzionamento delle forze militari. Aveva infine ricordato come gli organismi di rappresentanza militare avessero crismi che assicurano il soddisfacimento delle tutele del personale in modo analogo ai sindacati e che, in ogni caso, la sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018, sopravvenuta a giudizio in corso, apriva definitivamente le porte del mondo militare alle libertà sindacali, derivandone una chiara compatibilità della legislazione nazionale con l'art. 5 della Carta.

Nella sua decisione in merito alla violazione dell'articolo poc'anzi indicato, il Comitato osserva preliminarmente che, in applicazione del decreto legislativo n. 177/2016, la grande maggioranza dei membri del CFS, che aveva *status* civile, ha acquisito lo *status* militare per effetto del trasferimento ai Carabinieri o alla Guardia di Finanza e che, per effetto di tale disposizione,

⁴⁰ Sul punto, il richiamo, che appare tuttavia di limitata conferenza rispetto alle tesi esposta, è a: CEDU, *Engel and Others c. Paesi Bassi*, sentenza 8 giugno 1976; *Matelly c. Francia*, sentenza del 2 ottobre 2014; nonché a *Parliamentary Assembly Recommendation* n.1572/2002 del 2 settembre 2002, *Committee of Ministers' Recommendation* CM/REC(2010)4 del 24 febbraio 2010, Art. 22 del Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici; art. 8 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali; Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro nn. 87 e 98.

senza alcuna considerazione della natura dei compiti assolti dai Forestali prima e dopo il trasferimento⁴¹, trova loro applicazione l'art. 1475, d.lgs. n. 66/2010 (§§ 101 e 102).

Quindi, senza addentrarsi troppo nei *distinguo* sottolineati dal Governo a difesa della propria posizione, ha rilevato che le restrizioni previste dalla legislazione, ed in particolare la soggezione al previo assenso ministeriale riguardo alla possibilità di costituire organizzazioni sindacali, risultano eccessive e dunque in contrasto con la Carta sociale (§ 104).

Al riguardo, gli Esperti del Comitato (§ 103) richiamano espressamente il precedente *CGIL c. Italia*⁴² che antecede di poco tempo l'emissione della decisione sul caso della soppressione della Forestale e del trasferimento dei membri di tale Corpo all'ordinamento militare. In tale pronuncia, si era osservato che “*indipendentemente dalla natura civile o militare dei compiti a loro assegnati ... il Codice militare restringe il diritto di organizzazione sindacale garantito dall'art. 5 della Carta in una maniera che non è necessaria in una società democratica per la tutela, tra le altre cose, della sicurezza nazionale nel significato di cui all'art. G*” (CEDS, *CGIL c. Italia*, cit., §98).

La mancata modifica della disposizione recata dal ricordato art. 1475 d.lgs. n. 66/2010, essendo implicitamente considerate insufficienti quelle recate dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018, porta dunque a concludere il Comitato, per una seconda volta nel volgere di breve tempo, sulla incompatibilità della legislazione nazionale rispetto alle prescrizioni contenute nell'art. 5 della Carta.

D'altronde, la decisione risulta pienamente in linea con la giurisprudenza che si è andata formando dinanzi a tale Organo. Sebbene, infatti, in precedenza il Comitato era giunto ad avere una diversa visione radicata sulle differenze testuali del secondo e del terzo paragrafo dell'art. 5 della Carta⁴³, ammettendo legislazioni nazionali che sopprimevano le libertà in parola per i militari, ritenendole invece non conformi al detto art. 5 nella misura in cui riguardassero le

41 Non appare superfluo rilevare come i soggetti transitati dal CFS siano andati a costituire all'interno dell'Arma dei Carabinieri, un autonomo Comando, il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari, che dipende gerarchicamente dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e funzionalmente dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per le materie afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare e forestale. Del Comando, inoltre, si avvale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, del mare e del turismo limitatamente allo svolgimento delle specifiche funzioni espressamente riconducibili alle attribuzioni dello stesso Ministero.

42 CEDS, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia*, reclamo n. 140/2016, decisione sul merito del 22 gennaio 2019. La decisione riguarda, anche in tal caso, il divieto di organizzazione sindacale per i militari ed, in particolari, per gli appartenenti alla Guardia di Finanza e si estende anche alla questione legata al diritto di sciopero. Anche qui, il Comitato tiene espressamente conto della sent. n. 120/2018 e riconosce l'incompatibilità dell'assetto ordinamentale italiano (senza che rilevi la natura di forza militare o di polizia civile: § 98) con varie garanzie della Carta: è stigmatizzato l'obbligo di previa autorizzazione ministeriale alla costituzione dei sindacati (§ 83); il divieto di colleganza esterna (§86 - 93); l'assenza di contrattazione collettiva (§§ 130 - 133); il divieto assoluto di sciopero, in mancanza di misure compensative adeguate come l'obbligatoria previsione di servizi minimi essenziali da erogare o procedure di negoziazione sindacale delle condizioni generali di lavoro (§ 152).

43 L'Art. 5 della Carta, ai suoi periodi 2 e 3, recita: “*La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale*”

polizie civili⁴⁴, successivamente si è registrata una inversione di tendenza realizzata a partire dalla decisione *CESP c. Francia* del 27 gennaio 2016⁴⁵, in cui si dichiara sempre incompatibile la soppressione della libertà di associazione sindacale, anche nei riguardi delle forze armate.

L'approccio era stato confermato e sviluppato nel caso *Euromil c. Irlanda*⁴⁶, in cui il Comitato europeo dei diritti sociali ribadiva l'illegittimità del divieto assoluto, per i militari, di costituire o aderire ad associazioni di natura sindacale (§ 46), non solo, ma giudicava incompatibile con i principi di diritto internazionale anche il divieto previsto per le associazioni sindacali militari già costituite di aderire a federazioni e confederazioni, non potendosi limitare il livello al quale i lavoratori possono organizzarsi. Lo Stato, ad avviso degli Esperti del Comitato, è tenuto a consentire alle organizzazioni sindacali di affiliarsi, essendo provato che le federazioni godono di un peso maggiore nei negoziati a livello nazionale (cfr. *ibidem*, §§ 47- 48); il divieto assoluto di affiliazione previsto dalla legislazione irlandese si traduceva dunque nella privazione di uno strumento effettivo di negoziazione delle condizioni di lavoro e, in particolare, dei salari. Un tale divieto non poteva ritenersi necessario e proporzionato, risultando, pertanto, incompatibile con l'art. 5 della Carta (cfr. *ibidem*, §§ 56 – 57).

Si palesava dunque intellegibile, in tal modo, la chiara distonia anche della legislazione italiana rispetto ai principi della Carta, come interpretata dal suo Organo di controllo, che era, altrettanto evidentemente, destinata a permanere nonostante le novità introdotte dalla Consulta con la pronuncia n. 120 del 2018. Del tutto conseguenti, sono state dunque le coeve pronunce rese nel caso *UGL-CFS e SAPAF c. Italia*, qui in commento, concernente la singolare vicenda dei Forestali, e nel caso *CGIL c. Italia*, concernente più da vicino alla situazione dei dipendenti della Guardia di Finanza, che riprendendo dunque le tematiche già sviluppate, esponendo poi, anche la conseguente violazione, da parte della legislazione domestica, dei limiti imposti alla contrattazione collettiva⁴⁷.

Passando proprio a tale secondo aspetto, concernente le censure prospettate dalle (ex) organizzazioni sindacali dei Forestali, in merito al venire meno della garanzia della contrattazione collettiva prodottasi per i dipendenti Forestali transitati nell'ordinamento militare dalla ricordata riforma, le reclamanti avevano rilevato che gli organi di rappresentanza militare non sono titolari del potere di contrattazione, ma solo del diritto a essere consultati, che la loro competenza è limitata a poche materie, che essi non negoziano realmente con i datori di lavoro

44 CEDS, *EUROFEDOP c. Francia*, 4 dicembre 2000, § 28; CEDS, *CESP c. Portogallo*, 21 maggio 2002, § 25; *EuroCOP c. Irlanda*, 2 dicembre 2013, § 72.

45 CEDS, *CESP c. Francia*, 27 gennaio 2016, §§ 64, 78, 84 - 86 e 90 - 91.

46 CEDS, *Euromil c. Irlanda*, 27 febbraio 2018.

47 Anche sul punto in *Euromil c. Irlanda*, cit., il Comitato, per ciò che concerne il diritto alla contrattazione collettiva, garantito dall'art. 6 della Carta, aveva in primo luogo, stabilito che la capacità dell'organizzazione sindacale di trattare in nome degli associati deve essere garantita in modo effettivo ancor più nelle situazioni in cui l'attività sindacale subisce delle restrizioni (§ 87). Aveva, quindi, rilevato che le associazioni rappresentative dei militari irlandesi sono consultate in un procedimento parallelo senza alcun coinvolgimento diretto e significativo e che lo strumento di conciliazione previsto per tali associazioni investe essenzialmente le condizioni di servizio e non le questioni attinenti alla retribuzione, che restavano loro precluse (§§ 92 - 93), concludendo per una violazione dunque dell'art. 6 della Carta.

sui termini e sulle condizioni di impiego dei membri delle forze armate, rimanendo, invero, i termini e le condizioni di lavoro imposte in tale settore della pubblica amministrazione, regolamentati unilateralmente dallo Stato.

Il Governo si era difeso sostenendo viceversa che gli organi di rappresentanza militare in Italia hanno poteri di rappresentanza reali e giocano un ruolo attivo nella negoziazione delle condizioni di lavoro.

Il Comitato, come detto confermando anche qui le sue precedenti pronunce⁴⁸, ha ribadito che, ai sensi dell'art. 6 della Carta, gli Stati non possono arbitrariamente comprimere il diritto alla contrattazione collettiva (§ 116). In merito, ha ricordato che la semplice audizione di una parte contrattuale su una determinata soluzione lavorativa non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 6§2 della Carta. Al contrario, è obbligatorio consultare regolarmente tutte le parti, durante tutto il processo in cui si stabiliscono i termini e le condizioni di impiego, prevedendo espressamente che tale interlocuzione possa influenzarne l'esito. Specialmente in una situazione dove i diritti sindacali sono stati limitati, la parte deve poter mantenere la sua capacità di contestazione per conto dei suoi membri, con effettività. Inoltre, al fine di soddisfare questo requisito, il meccanismo di contrattazione collettiva deve essere tale da prevedere spontaneamente la possibilità di una soluzione negoziata a favore dei lavoratori (§ 118). Ha ritenuto, quindi, che i dipendenti, attraverso i loro rappresentanti, non sono minimamente in grado di formulare opinioni e istanze su materie di interesse come l'addestramento, la relazione di gerarchia funzionale e l'impiego di personale (§ 121).

Notando di aver già espresso il suo punto di vista negativo sulla mancata adeguatezza del livello di contrattazione collettiva nell'ambito delle forze di polizia e delle forze armate italiane, ha considerato che le disposizioni del d.lgs. n. 177/2016, hanno esteso le restrizioni alla contrattazione collettiva, vigenti per il comparto militare, anche agli ex membri del CFS, che, originariamente garantiti in questi diritti, se li sono visti sottratti per effetto del trasferimento all'Arma dei carabinieri ed alla Guardia di Finanza (§ 119 e ss.).

Il Comitato, in definitiva, non ha potuto che ritenere che la situazione integra una violazione dell'art. 6§2 della Carta e la conclusione appare tanto più importante in quanto, ancora una volta, suscettibile di disegnare una contrarietà dell'ordinamento nazionale alla Carta, nonostante la mite evoluzione impressa dalle ricordate pronunce della Consulta. Appare invero chiaro come le limitazioni riferibili all'oggetto della "interlocuzione" cui si è ritenuto poter ammettere le costituende associazioni sindacali militari, da parte della sentenza 120 del 2018, si rivelino ancora inadeguate ai parametri internazionali segnati nella pronuncia e come, d'altro canto, il salvataggio della riforma introdotta dal d.lgs. n. 177/2016 ad opera della sentenza 170 del 2019 non appaia congruo al livello di protezione dei diritti fondamentali e sociali preteso dal diritto internazionale.

⁴⁸ CEDS, *European Confederations of Police (EuroCOP) c. Irlanda*, decisione sull'ammissibilità e sul merito del 2 dicembre 2013, §159; *CESP c. Francia*, cit., §118; *EUROMIL c. Irlanda*, cit., §85; *CGIL c. Italia*, cit., §105

Il Comitato, dunque, ha concluso che la riforma che ha previsto l'assorbimento del CFS nelle forze di polizia appartenenti all'ordinamento militare ha leso il diritto di organizzazione sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva del suo personale.

La decisione del Comitato è stata quindi trasmessa all'Assemblea parlamentare ed al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, così avviando il procedimento che potrà portare all'adozione di una raccomandazione nei confronti dello Stato italiano, il quale sarà poi tenuto a fornire indicazioni sui provvedimenti interni adottati per dare seguito alla decisione del Comitato ed alla possibile successiva raccomandazione del Consiglio dei Ministri.

4. Conclusioni

Sulla questione dell'assorbimento della Forestale nell'Arma dei carabinieri e del peculiare tratto caratteristico della intervenuta militarizzazione del suo personale in assenza di una scelta espressa al di fuori di stringenti vincoli, non risulta elaborata una matura riflessione nel nostro ordinamento e le parole utilizzate dal Consiglio di Stato prima e dalla Consulta poi, secondo cui *“il mutamento di status ... è espressione di una nuova concezione organizzativa in cui sono le competenze – e non lo status – a dare la misura della professionalità”*⁴⁹, stridono con la convinzione, autorevolmente espressa⁵⁰, che la valorizzazione della Persona e dunque, della Dignità che si realizza attraverso l'intangibilità delle sue Libertà e la valorizzazione del Lavoro, sia assioma degli ordinamenti evoluti. Detto più prosaicamente, non convince affatto un ragionamento di tal fatta, sulle cui basi sia consentito in futuro che l'autonoma decisione del Governo, occasionata da una delega parlamentare per il riassetto delle forze di polizia, le possa, *d'embleé*, ricollocare tutte, per una

49 Corte Cost. sent. 170 del 2019, par. 6.2.4; Consiglio di Stato, commissione speciale, parere 12 maggio 2016, n. 1183/2016.

50 S. Rodotà, in *Antropologia dell'homo dignus*, in *civiltistica.com*, a. 2. n. 1. 2013, in riferimento alle novità introdotte dal costituzionalismo dell'ultimo dopoguerra, considera che *“L'innovazione più significativa è affidata al principio di dignità. 8 La Costituzione italiana, approvata il 22 dicembre 1947, fa esplicito riferimento ad esso negli articoli 3, 36 e 41, e lo richiama in particolare nell'articolo 32. Un anno dopo, il 10 dicembre 1948, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approva la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il cui articolo 1 integra in modo significativo l'antica formula settecentesca della Dichiarazione francese («gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti») affermando che «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti». E l'8 maggio 1949 la Legge fondamentale tedesca si apre con le parole «La dignità umana è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla». Una svolta è così compiuta, la dignità si presenta come un ineludibile denominatore comune, disegna, insieme, un nuovo statuto della persona e un nuovo quadro dei doveri costituzionali. Sul terreno dei principi questo è il vero lascito del costituzionalismo del dopoguerra. Se la “rivoluzione dell'eguaglianza” era stato il connotato della modernità, la “rivoluzione della dignità” segna un tempo nuovo, è figlia del Novecento tragico, apre l'era del rapporto tra persona, scienza, tecnologia. E la rilevanza costituzionale della dignità ci dà una ulteriore indicazione. Descrivendo il tragitto che ha portato all'emersione dell'eguaglianza come principio costituzionale, si è parlato di un passaggio dall'homo hierarchicus a quello aequalis. Ora quel tragitto si è allungato, ci ha portato all'homo dignus, e la rilevanza assunta dalla dignità induce a proporle una lettura che la vede come sintesi di libertà ed eguaglianza, rafforzate nel loro essere fondamento della democrazia”*.

predicata esigenza di sintesi e nell'ottica di una poco dettagliata finalità di risparmio di risorse⁵¹, entro l'ordinamento militare.

Una diversa sensibilità pare invece ispirare la pronuncia dell'Organo del Consiglio d'Europa che, sebbene sotto la sola visuale del mancato riconoscimento di adeguate tutele sindacali, affronta gli effetti della riforma mantenendo fermi i limiti inderogabili composti dal «*sistema di tutela uniforme*» dei diritti fondamentali civili e politici della CEDU⁵² con i diritti garantiti dalla Carta sociale europea, che ne costituiscono la naturale rifinitura sul piano sociale.

In tale ambito, i complementari trattati internazionali vanno segnando una convergenza di risultati (che non è escluso possa trovare un compendio anche nell'esame del singolare caso della Forestale militarizzata), positiva sia per l'importanza dei profili sostanziali, che sul piano sistematico dell'integrazione fra i due strumenti di tutela del Consiglio d'Europa, nella prospettiva di un'auspicabile elaborazione di *standard* minimi omogenei a livello regionale⁵³.

La nostra Corte Costituzionale segna invece un arresto verso quella che lei stessa ha, in altre occasioni, indicato come la strada da percorrere, ovvero realizzare, nella conflittualità tra contrapposti interessi di pari rango, un “*necessario bilanciamento in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca*”⁵⁴. Dall'assunto era conseguita, peraltro, una declamata preferenza verso la “*fonte che conferisce la protezione più intensa*” ai diritti, dovendosi escludere l'esigenza del rispetto del diritto internazionale, solo quando le norme del diritto interno siano maggiormente garantiste⁵⁵. Nel medesimo caso che ha occasionato la pronuncia del Comitato sociale qui in commento, è invece apparso chiaro come si sia consentito all'interesse dello Stato alla riorganizzazione delle proprie strutture, di farsi “tiranno” rispetto a qualsiasi altra esigenza di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della Persona.

E' importante, infine, segnalare come la condanna da parte dell'Organo europeo giunga su di una situazione di vuoto normativo non ancora colmato riguardo ai diritti sindacali dei militari, inadempimento questo che è espressamente sottolineato nella pronuncia (v. § 41).

51 Al riguardo, non si ometta di considerare che, nella sentenza n. 170 del 2019, la Corte Costituzionale, pur sollecitata dai remittenti a considerare come non compiuto, né adeguatamente rappresentato, alcun risparmio di spesa in base all'assorbimento del CFS nell'Arma (v. in particolare, TAR Abruzzo, Pescara, ord. n. 235/2017, cit., par. 4.1.), omette qualsiasi indagine in ordine ai, solo declamati, risparmi, pur avendo, in altra occasione osservato come “*ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti*” (Corte Cost., sent. n. 224/2014), che “*rappresentano dunque uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore*” che essa deve operare (cfr. Corte Cost., sent. n. 250 del 2017; analogamente Corte Cost., sent. n. 70 del 2015).

52 Corte Costituzionale, sentenza n. 349 del 2007.

53 Le pronunce CEDU e CEDS si allineano inoltre, sul tema specifico della libertà sindacale delle Forze Armate, con l'indirizzo che da molti anni il Consiglio d'Europa impone agli Stati membri affinché siano rimossi gli ostacoli maggiori alla costituzione di sindacati e alla loro azione: v., ad es., la risoluzione n. 903/1988 e le raccomandazioni nn. 1572/2001 e 1742/2006 dell'Assemblea parlamentare, nonché la raccomandazione n. 4/2010 del Comitato dei Ministri.

54 Corte Costituzionale, sentenza n. 85 del 2013.

55 Corte Costituzionale, sentenza n. 223 del 2014.

In merito, non può non sottolinearsi come diventi oggi, dunque, una priorità il completamento della procedura legislativa per l'emanazione di una legge che regolamenti l'istituzione ed il funzionamento dei sindacati militari, attesa l'inadeguatezza riscontrata rispetto ai parametri europei ed internazionali.

Al riguardo, non si può poi omettere di considerare come, sia le disposizioni regolamentari emanate dal Ministero della Difesa⁵⁶, per consentire l'operatività dei sindacati militari in assenza di una legge *ad hoc*, sia i disegni di legge in discussione in Parlamento⁵⁷, appaiano non colmare affatto le distanze rispetto a tali parametri, riscontrate ad opera degli organismi deputati.

Il legislatore - è l'auspicio - non ometta dunque di considerare di operare all'interno di un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne, le quali inequivocabilmente spingono verso

56 Nelle more dell'adozione di una legge formale da parte del Parlamento, il Ministero della difesa ha provveduto a rendere effettivo il diritto riconosciuto dalla Corte costituzionale approntando una disciplina amministrativa minima: si tratta in particolare della circolare M_D GUDC REG2018 0036019 del 21 settembre 2018 del Gabinetto del Ministro della difesa della circolare integrativa del Ministero della difesa M_D GUDC REG 2018 0041158 del 23 ottobre 2018. I punti salienti delle due circolari sono i seguenti: divieto di avvalersi del diritto di sciopero e di aderire o federarsi ad altre associazioni sindacali non militari; uso di una denominazione idonea ad evidenziare la natura di associazione professionale militare, che non richiami, in modo equivoco, sigle sindacali per le quali sussiste il divieto di adesione; adesione del solo personale militare in servizio e di quello in ausiliaria; iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo e grado a tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza; esclusione dalle competenze, o comunque dalle finalità statutarie, della trattazione delle materie attinenti a ordinamento, addestramento, operazioni, settore logistico-operativo, rapporto gerarchico-funzionale e impiego del personale; estraneità, anche solo in termini di partecipazione e sostegno, alle competizioni politiche e amministrative comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura; rispetto del principio di democraticità delle Forze Armate ai sensi dell'art. 52 Cost., con particolare attenzione alla elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e una limitata rieleggibilità; osservanza del principio di neutralità delle Forze Armate ai sensi degli artt. 97 e 98 Cost.; chiarezza inequivocabile riguardo alla struttura organizzativa, alle modalità di costituzione e di funzionamento nonché alle fonti di finanziamento.

57 E' in discussione la proposta di legge C. 875, "*Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo*", presentata il 5 luglio 2018, CORDA e altri, abbinata con le proposte C. 1060 e C. 1702, recanti rispettivamente "*Disciplina della rappresentanza sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare*", presentata il 3 agosto 2018, MARIA TRIPODI e altri, e "*Modifiche al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo*", presentata il 26 marzo 2019, PAGANI e altri. L'esame in commissione referente si è concluso il 15 maggio 2019, con l'approvazione del testo che è stato portato all'ordine del giorno dell'assemblea del 27 maggio 2019. La proposta di legge (C. 875-A) si compone di 18 articoli: definisce i principi generali in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari; disciplina la costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, condizionandola all'assenso del ministro competente; delinea le materie di competenza dell'attività sindacale, mutuandole da quelle attualmente previste per la rappresentanza militare, e i relativi limiti, derivanti dalla natura e dall'ambito di operatività delle associazioni in questione; prevede la possibile articolazione periferica delle associazioni professionali; regola il finanziamento e la trasparenza dei bilanci e l'accesso alle cariche elettive, con la possibile rieleggibilità; sancisce il diritto di assemblea; disciplina la rappresentatività delle associazioni sindacali; introduce uno speciale statuto per il "sindacalista militare"; individua nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la competenza per le controversie sindacali; reca una disciplina transitoria per la rappresentanza militare, destinata (ci si augura) ad essere soppressa.

un sistema che accomuni le tutele sindacali dei militari, almeno quelle che ne costituiscono il nucleo essenziale, a quelle concesse ad ogni altro dipendente pubblico.