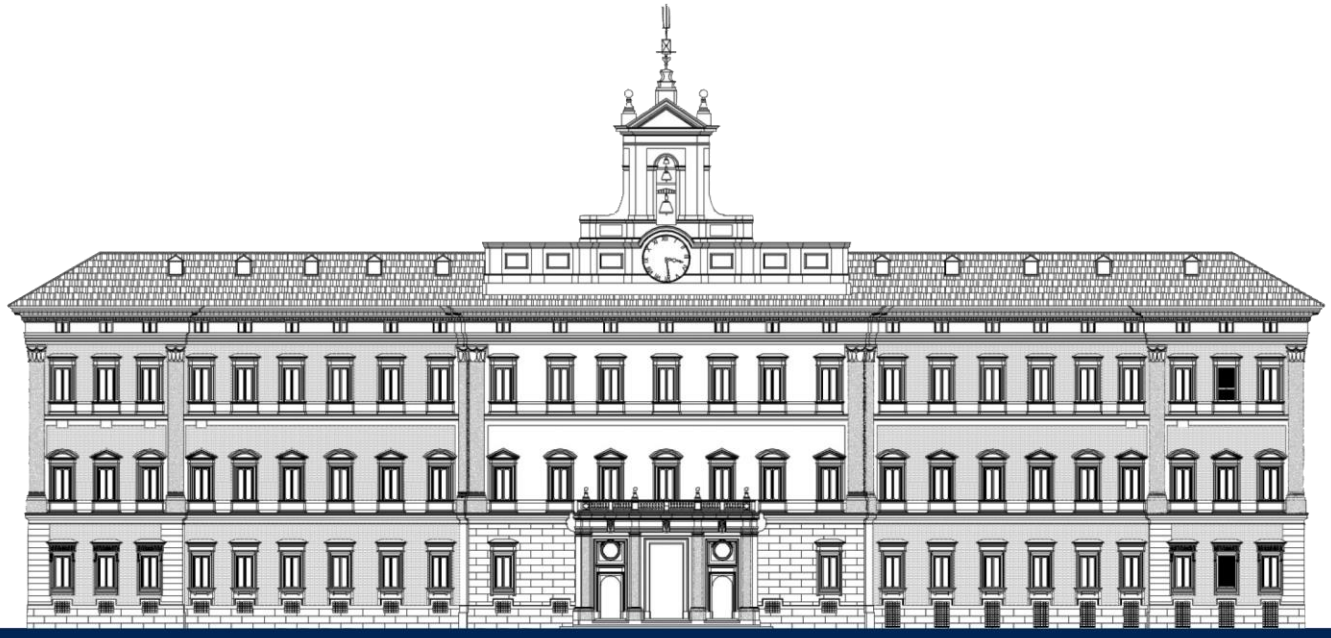
Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di

Progetti di legge



Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate

AA.C. 875 e 1060

n. 89

(II Edizione)

5 febbraio 2019

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate

AA.C. 875 e 1060

n. 89

(II Edizione)

5 febbraio 2019

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Difesa

☎ 066760-4939 – ✉ *st_Difesa@camera.it*

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

***File**: DI0120.docx*

I N D I C E

SCHEDE DI LETTURA

Il contenuto delle proposte di legge **3**

La disciplina vigente della rappresentanza militare **4**

La giurisprudenza della Corte Costituzionale in merito al divieto di aderire ad associazioni sindacali **13**

La proposta di legge A.C. 875 **23**

La proposta di legge A.C. 1060 **34**

GIURISPRUDENZA CEDU

- Requéte n. 10609/10 *'Affaire Matelly c. France'* 49
- Traduzione non ufficiale 69
- Requéte n. 32191/09 *'Affaire Adefdromil c. France'* 89
- Traduzione non ufficiale 105

GIURISPRUDENZA CORTE COSTITUZIONALE

- Sentenza n. 120/2018 123
- Sentenza n. 449/1999 135
- Sentenza n. 113/1997 141
- Sentenza n. 197/1994 145
- Sentenza n. 17/1991 148
- Ordinanza n. 396/1996 155

MINISTERO DELLA DIFESA

- Circolare del 21 settembre 2018 161

CONSIGLIO DI STATO

- Parere del 14 novembre 2018 167

DOCUMENTAZIONE

- Nota a cura del Servizio biblioteca – Legislazione straniera: *'Le associazioni sindacali in ambito militare nei principali paesi europei*, n. 5 – 4 febbraio 2019 177

Schede di lettura

Il contenuto delle proposte di legge

Le proposte di legge **A.C. 875** e **A.C. 1060** in esame, traendo spunto dalla recente sentenza della Corte Costituzionale n, 120 del 2018 che ha dichiarato illegittimo l'art. 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, nella parte in cui prevede che "i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali", invece di prevedere che "i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali" , **delineano un nuovo modello di tutela degli interessi del personale militare** nel quale sono contemplate organizzazioni a carattere sindacale di militari in servizio unitamente a organi rappresentativi denominati "Rappresentanze unitarie di base".

Entrambe le proposte di legge fissano pertanto **i principi generali del diritto di associazione** sindacale del personale militare e definiscono le **caratteristiche essenziali** delle nuove organizzazioni sindacali e il relativo ambito di operatività.

La disciplina vigente della rappresentanza militare

1. Gli organismi della rappresentanza militare

La normativa vigente in materia di rappresentanza militare risale alla **legge 11 luglio 1978, n. 382**[1], con la quale sono stati istituiti gli organismi rappresentativi del personale militare, articolati su tre livelli distinti, gli organi di base (i **COBAR**), gli organi intermedi (i **COIR**) ed un organo centrale, il **COCER**, a carattere nazionale e interforze, articolato in commissioni nazionali interforze di categoria (ufficiali, sottufficiali, volontari) e in sezioni di Forza armata o di Corpo armato (Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri e Guardia di finanza).

La legge n. 382 del 1978 è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il Codice dell'ordinamento militare. Il contenuto della legge n.382 del 1978 è stato, quindi, riassettato nel citato Codice (artt.1465 e ss.).

In attuazione della legge n. 382 del 1978 è stato emanato il D.P.R. 4 novembre 1979 n. 691, recante il Regolamento che disciplina l'attuazione della rappresentanza militare. Il regolamento stabilisce le competenze degli organi della rappresentanza militare, le facoltà e i limiti del mandato conferito ai rappresentanti dei militari, i procedimenti elettorali relativi ai suddetti tre livelli in cui si articola l'istituto, le attività proprie degli organi rappresentativi.

Tale regolamento è stato abrogato a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, recante il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare che ne ha recepito il contenuto.

La natura rappresentativa dell'istituto si realizza attraverso un sistema di elezione a tre stadi: di primo grado per i COBAR, di secondo grado per i COIR e di terzo grado per il COCER.

I Consigli di Base della Rappresentanza Militare (**COBAR)** rappresentano **l'unità elementare** della rappresentanza militare e sono collocati presso le unità di base con il criterio di affiancarle ad una autorità gerarchica che abbia la competenza per deliberare in ordine alle problematiche di carattere locale (art. 875 TUOM). Sono, quindi, **l'insieme più piccolo** in cui si articola la Rappresentanza e sono costituiti da rappresentanti delle categorie "A", "B", "C", "D" ed "E" (cfr. *infra*). Le **competenze** dei COBAR attengono prioritariamente ad istanze di carattere collettivo e di natura locale che possono trovare soluzione attraverso il solo

[1] La legge reca "Norme di principio sulla disciplina militare".

rapporto tra gli organi della rappresentanza e le Autorità militari competenti. Le unità di base interforze **sono stabilite dal Capo di stato maggiore della difesa** o dal Segretario generale della difesa, secondo competenza. Per gli enti direttamente dipendenti dal Ministro, le rispettive unità sono stabilite da lui stesso. Le unità di base delle varie Forze armate, dei carabinieri e della Guardia di finanza, sono stabilite dai rispettivi Capi di stato maggiore e Comandanti. I Consigli Intermedi di rappresentanza (**COIR)** sono il **secondo anello** dell'organo consultivo. Sono costituiti da rappresentanti di tutte le categorie eletti tra i delegati dei dipendenti COBAR. Oltre alle competenze generali sulla rappresentanza, si rileva che le norme riservano ai COIR una specifica funzione di tenuta dei rapporti con gli Enti locali in materia di attività assistenziali e, culturale, ricreativa, di promozione sociale anche a favore dei familiari dei militari. Il Consiglio Centrale della rappresentanza militare (**COCER**)**,** ai sensi degli articoli 1476 del Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) e dell'articolo 873 del D.P.R. n. 90 del 2010, a **carattere nazionale ed interforze**, è articolato in **sezioni**: Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri e Guardia di finanza e in **commissioni interforze** di categoria (ufficiali, marescialli e ispettori, sergenti e sovrintendenti, graduati e militari di truppa). Può formulare pareri, proposte e richieste su materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento e la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari. L'organo centrale si riunisce normalmente in **sessione congiunta** con tutte le Sezioni costituite. Tale sessione si aduna, ai sensi dell'art. 1478 del Codice almeno una volta all'anno per formulare il programma di lavoro e per verificarne l'attuazione. Le riunioni delle Sezioni costituite all'interno dell'organo centrale di rappresentanza sono convocate ogniqualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino esclusivamente le singole Forze Armate o le forze militari ad ordinamento militare

In ciascuno dei tre livelli della rappresentanza **sono attualmente presenti le categorie sottoelencate** (art. 872 del D.P.R. n. 90 del 2010)

a) **categoria A**: ufficiali e aspiranti ufficiali in servizio permanente, in ferma volontaria, trattenuti o richiamati in servizio;

b) **categoria B**: marescialli e ispettori in servizio permanente, in ferma volontaria, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio;

b-bis) **categoria C**: sergenti e sovrintendenti in servizio permanente, in ferma volontaria, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio;

c) **categoria D**: graduati e militari di truppa (graduati in servizio permanente e in ferma, allievi ufficiali delle accademie militari e in ferma

prefissata, allievi delle scuole militari, allievi sottufficiali, allievi carabinieri e finanzieri, volontari in ferma, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio);

d) **per i militari di leva**:

1) **categoria E**: ufficiali e aspiranti ufficiali di complemento in servizio di prima nomina;

2) **categoria F**: militari e graduati di truppa in servizio di leva, compresi gli allievi ufficiali di complemento, i carabinieri ausiliari e gli allievi carabinieri ausiliari.

Sono **organi direttivi** dei Consigli di rappresentanza (artt. 899 e ss del D.P.R. n. 90 del 2010): **l'assemblea**, formata da tutti i delegati, che possiede il potere decisionale; **il presidente**, che è il delegato più elevato in grado o più anziano, affiancato da un vice presidente che opera in caso di sua assenza. Egli convoca e presiede l'assemblea, assicura il buon andamento dei lavori, facendo osservare il regolamento, convoca il comitato di presidenza; **il comitato di presidenza**, composto dal presidente e da un delegato per categoria, che è l'organo esecutivo del Consiglio, fissa l'ordine del giorno delle riunioni, redige gli atti e gli adempimenti relativi alle deliberazioni del Consiglio, presenta tali deliberazioni all'autorità gerarchica corrispondente; **il segretario**, che collabora con il presidente nello svolgimento delle riunioni, ne redige il verbale, ne dà lettura e coadiuva il presidente nel disbrigo della corrispondenza. Sono poi previste presso i vari Consigli segreterie permanenti per garantire lo svolgimento di tutte le attività relative al funzionamento della rappresentanza.

Al fine di assicurare la **massima diffusione** delle deliberazioni dei vari Consigli, la normativa attualmente in vigore (art. 924 del D.P.R. n. 90 del 2010) ha previsto che l'amministrazione militare, a sua cura e spese, provveda ad inserire le medesime in apposite bacheche all'uopo riservate. Le deliberazioni devono rimanere affisse fino alla formulazione delle risposte e successivamente vi permangono per ulteriori trenta giorni per poi essere in seguito custodite ed eventualmente messe a disposizione di chiunque ne faccia richiesta. Ai sensi dell'articolo 924 le deliberazioni di ciascun Consiglio di rappresentanza e le risposte dell'autorità militare sono affisse nelle bacheche appositamente riservate. Le spese relative sono a carico dell'amministrazione militare. Alle delibere di ciascun Consiglio, l'Autorità affiancata deve fornire risposta, motivando il dissenso in caso di mancato accoglimento.

2. I compiti della rappresentanza militare

L'articolo 1478 comma 4 del Codice dell'ordinamento militare disciplina le competenze del COCER attribuendogli la facoltà **di formulare pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa** "la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari".

Gli organi rappresentativi **prospettano, inoltre, istanze di carattere collettivo** relative a taluni campi di interesse del personale militare (qualificazione professionale, provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio, attività assistenziali e culturali ecc.).

Tali pareri, proposte e richieste **sono comunicate al Ministro della Difesa** che li trasmette per conoscenza alle competenti Commissioni permanenti delle due Camere, a richiesta delle medesime. Le stesse Commissioni possono chiedere di ascoltare l'organo centrale sulle materie di pertinenza della Rappresentanza Militare.

Dalla competenza degli organi amministrativi **sono espressamente escluse** le materie concernenti l'addestramento, l'ordinamento, le operazioni, il settore logistico operativo, il rapporto gerarchico-funzionale, l'impiego del personale (articolo 878 D.P.R. n. 90 del 2010).

3. Le procedure di concertazione: il d.lgs. n. 195 del 1995

In attuazione dell'articolo 6 della legge n. 216 del 1992 è stato emanato il **D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 195** in materia di procedure per disciplinare il **rapporto di impiego** del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, successivamente modificato dal **D.Lgs. 31 marzo 2000, n. 129**.

Con l'articolo 2 del D.Lgs. 195/1995 è stato sancito il principio della **partecipazione degli organismi di rappresentanza militare** alla fase di **concertazione** che precede **l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica** - previsti dall'articolo 1 - con i quali vengono regolamentati i rapporti relativi alle due richiamate categorie di personale delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare e delle Forze armate.

La partecipazione degli organismi di rappresentanza **si realizza**, quindi, **all'interno della delegazione** del Ministero della difesa **che concorre**, unitamente a quelle di altri ministeri competenti, **alla definizione dei contenuti del decreto.**

Come sottolinea la dottrina è con riguardo alle procedure per la definizione del contenuto del rapporto di lavoro che si registrano **le maggiori differenze** - da un punto di vista procedurale e sostanziale - **tra personale militare e Forze di Polizia a ordinamento civile**: queste ultime, in particolare, partecipano "autonomamente" alle suddette attività di "contrattazione" con i propri sindacati, che assumono il ruolo di "controparte" rispetto alla delegazione di parte pubblica (rappresentata dai ministri di Funzione Pubblica, Economia e Finanze, nonché dal Ministro dell'Interno per la Polizia di Stato e dal Ministro della Giustizia per la Polizia Penitenziaria). Di converso, il COCER è affiancato dai Vertici o delegati della rispettiva amministrazione nell'attività concertativa e di confronto con la delegazione di parte pubblica. Ciò costituisce una differenza sostanziale, in quanto, contrariamente a quanto previsto per la "contrattazione", nel contesto della "concertazione" i pareri espressi dalla rappresentanza militare non sono vincolanti per il Governo[2].

Nel D.Lgs. n. 195 sono inoltre indicate **le materie oggetto di concertazione** per il personale delle Forze di polizia ad ordinamento militare (articolo 4) e per il personale delle Forze armate (articolo 5).

Per quanto riguarda l'articolo 5, tali materie sono: il trattamento economico fondamentale ed accessorio; la durata massima dell'orario di lavoro settimanale; le licenze; l'aspettativa per motivi privati e per infermità; i permessi brevi per esigenze personali; il trattamento economico di missione e di trasferimento; i criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli Enti di assistenza del personale. La nuova formulazione dell'art. 5, operata dal D.Lgs. n. 129/2000, ha introdotto tra le materie oggetto di concertazione anche le seguenti: il trattamento economico di lavoro straordinario; il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari (ai sensi dell'articolo 26, comma 20, della legge n. 448/1998); l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, il comma 3 dell'art. 5, aggiunto dal citato D.Lgs. n. 129/2000, dispone che **le procedure di concertazione** per le Forze armate individuano e disciplinano le modalità attraverso le quali si esercitano, nei confronti del COCER, l'informazione e le forme di partecipazione **in ordine alle materie oggetto di concertazione**.

L'art. 7 disciplina dettagliatamente il **procedimento da seguire per l'emanazione dei decreti previsti** dall'articolo 1. I commi 1 e 1-*bis* disciplinano le procedure di **avvio e di conclusione per la definizione** dei decreti del Presidente della Repubblica che recepiscono i termini degli **accordi sindacali** (per le Forze di polizia ad ordinamento civile) e delle **concertazioni** (per le Forze di polizia ad ordinamento militare e per le Forze

[2] Si è ripreso il pensiero di G.Canale *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo* (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120) in Osservatorio Costituzionale Fascicolo n. 3/2018, pp. 442 e ss https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/30-Canale_definitivo.pdf.

armate). In essi è contenuta l'esplicita previsione della possibilità, da parte dei soggetti legittimati, di presentare proposte e richieste.

In particolare, si prevede:

a) per le Forze di polizia ad **ordinamento civile**, **la facoltà di presentare proposte** e richieste relative alle materie oggetto delle procedure per l'emanazione del relativo D.P.R.;

b) **per le altre Forze**, la possibilità per il COCER Interforze di presentare (anche separatamente per sezioni Carabinieri, Guardia di finanza e Forze armate) le relative proposte e richieste al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, al Ministro della Difesa e, per il Corpo della Guardia di finanza, al Ministro delle finanze.

Il comma 5 dell'articolo 7 prevede che i lavori per la predisposizione dello **schema di provvedimento riguardante le Forze di polizia ad ordinamento militare** (Arma dei carabinieri e Corpo della Guardia di finanza), che si concludono con la **sottoscrizione dello schema concordato**, si svolgono in riunioni alle quali partecipano i delegati dei Comandi generali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, nonché i rappresentanti delle rispettive sezioni COCER.

Analogamente, il comma 7 dell'articolo 7 stabilisce che i **lavori per la predisposizione dello schema di provvedimento riguardante le Forze armate**, che si concludono anch'essi con la **sottoscrizione dello schema** concordato, si svolgono in riunioni alle quali partecipano i delegati dello Stato maggiore della Difesa, nonché i rappresentanti delle rispettive sezioni COCER.

È previsto anche, al comma 8, che le **sezioni dei COCER dissenzienti** dallo schema di provvedimento relativo alle Forze armate, possano trasmettere le loro osservazioni al Presidente del Consiglio e ai Ministri competenti.

I commi 11 e 11-*bis* dettano norme sulle **procedure di approvazione dei termini di accordo e concertazione.**

In particolare, è stabilito che il Consiglio dei Ministri, entro 15 giorni dalla sottoscrizione, approva l'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e gli schemi di provvedimento per le Forze di polizia ad ordinamento militare e le Forze armate, i cui contenuti sono recepiti nei vari D.P.R. (disciplinati all'art. 1 dello stesso D.lgs. n. 195), per i quali si prescinde dal parere del Consiglio di Stato. E' inoltre previsto un termine di 15 giorni per trasmettere eventuali controdeduzioni alla Corte dei conti, nei casi in cui tale

organo chieda chiarimenti o elementi integrativi in sede di controllo di legittimità preventiva dei decreti stessi.

Il **comma 12** stabilisce la **durata della disciplina** dei decreti del Presidente della Repubblica di cui al comma 11 in **tre anni** sia per gli aspetti normativi che retributivi, mentre il **comma 13** fissa un termine di 150 giorni entro il quale, se gli accordi e le concertazioni non vengono definiti, il Governo riferisce alle Camere nelle forme e nei modi stabiliti dai rispettivi regolamenti.

Con l'articolo 8, infine, viene regolato **il procedimento per la soluzione dei contrasti interpretativi** che possono insorgere in fase di **applicazione degli accordi**, e che vengano sollevati da una o più organizzazioni firmatarie degli stessi. In primo luogo, è prevista la possibilità di svolgere riunioni in cui procedere a **scambi di informazioni tra le parti interessate** (comma 1).

Inoltre, con il comma 2 viene demandato direttamente alle procedure di contrattazione e di concertazione il compito di determinare le **modalità di raffreddamento dei conflitti** eventualmente insorti in sede di applicazione delle disposizioni contenute nei D.P.R. Infine, il comma 3 disciplina **le modalità di presentazione di ricorsi** al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione da parte delle amministrazioni, delle organizzazioni sindacali e delle sezioni del COCER, in caso di contrasti interpretativi di rilevanza generale per tutto il personale interessato, al fine di richiedere un esame delle questioni interpretative controverse. E' in tale ipotesi previsto che il Ministro possa fare ricorso alle delegazioni trattanti l'accordo nazionale o partecipanti alle concertazioni, che sono tenute ad espletare l'esame della questione interpretativa nel termine di 30 giorni dal primo incontro. Il Ministro provvede poi ad emanare alle amministrazioni interessate **gli indirizzi conseguenti alla soluzione della controversia.**

4. Facoltà e limiti dei delegati.

In base alla normativa vigente e il delegato può essere genericamente definito come colui il quale, con il voto espresso dai colleghi della sua categoria, ha **ricevuto il mandato a rappresentare gli stessi in seno all'istituto della rappresentanza militare.**

La norma di cui all'art. 882 del D.P.R. n. 90 del 2010 riconosce ai delegati una notevole importanza nella misura in cui dispone che agli stessi debba

essere **garantita libertà di opinione nell'espletamento delle rispettive funzioni** ed in osservanza delle disposizioni vigenti, prevedendo di contro che eventuali comportamenti in contrasto con le norme di principio sulla disciplina militare contenute nel libro IX del capo III del Codice e nel Regolamento siano da considerarsi a tutti gli effetti come grave mancanza disciplinare.

Gli organi della rappresentanza militare **sono tenuti a concordare con i comandi e gli organi dell'amministrazione militare forme e modalità** per trattare le materie di loro competenza. Tale ultima disposizione mira evidentemente a stabilire un raccordo, nell'ambito dell'ordinamento militare, tra le diverse articolazioni della rappresentanza e la struttura gerarchica.

Ai singoli **delegati** nella loro qualità di componenti dell'organo di rappresentanza, **è vietato** formulare pareri e proposte o avanzare richieste e istanze **che esulino dalle materie e dai campi di interesse** indicati dall'articolo 1478 del Codice, **rilasciare comunicati** e dichiarazioni o aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza, **avere rapporti di qualsiasi genere con organismi estranei alle Forze armate,** svolgere attività che, ai sensi del libro IV del titolo IX del capo III del Codice e del Regolamento, sono devolute alle competenze collegiali del Consiglio di appartenenza, promuovere e raccogliere sottoscrizioni ai fini dell'esercizio delle attività di rappresentanza, assumere iniziative che possono infirmare l'assoluta estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche.

A sua volta l'articolo 1479 del Codice nel **vietare gli atti comunque volti a limitare** o condizionare l'esercizio del mandato dei componenti gli organi di rappresentanza, **subordina il trasferimento** di questi ultimi ad altre sedi - qualora il trasferimento pregiudichi l'esercizio del mandato - al previo accordo con l'organo di rappresentanza a cui il militare appartiene. In caso di discordanza prevalgono le motivate necessità d'impiego dell'amministrazione militare, purchè si possa sostituire nell'organo di rappresentanza il delegato da trasferire (articolo 883 del D.P.R. n. 90 del 2010).

Ai sensi dell'articolo articolo 900 del D.P:R. n. 90 del 2010 i delegati, alla scadenza del mandato, **rimangono in carica** fino alla proclamazione dei nuovi eletti nei rispettivi Consigli di rappresentanza.

Per quanto riguarda, infine, la disciplina della **propaganda elettorale,** ai sensi dall'articolo 892 del D.P.R. n. 90 del 2010 ogni eleggibile può rendere noti solo nei luoghi militari gli orientamenti personali secondo i quali, se eletto, intende assolvere il suo mandato. Gli eleggibili possono manifestare anche oralmente il proprio pensiero nel corso di un'adunata unica di categoria che è convocata dal comandante in appositi locali. Il citato articolo vieta poi l'utilizzazione di altro materiale, e in particolare di cartelloni, *films*, diapositive, scritte murali, disponendone, in caso di violazione del divieto, l'eliminazione a cura dei comandanti.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale in merito al divieto di aderire ad associazioni sindacali

Il comma 2 dell'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare - il cui contenuto riproduce quanto originariamente previsto dall'articolo 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 -, **vieta ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali.**
La disposizione in esame ha contribuito a definire nel tempo la natura e le funzioni degli organi della rappresentanza militare, costituti in funzione integrativa delle determinazioni dell'Amministrazione sulle questioni d'interesse del personale. A tali organismi è stato pertanto precluso fino ad oggi l'esercizio delle attività caratteristiche delle organizzazioni sindacali, ovvero, in particolare, l'indizione di scioperi e l'assunzione del ruolo di parte nella contrattazione collettiva..

Come in precedenza rilevato alle rappresentanze dei militari è stato attribuito essenzialmente il compito di trasmettere le istanze della base agli organi politici di indirizzo ed ai vertici amministrativi dell'istituzione militare (cfr. *supra* "Le procedure di concertazione: il d.lgs. n. 195 del 1995"). Con particolare riferimento alle procedure per disciplinare il rapporto di impiego del personale delle Forze armate, la normativa vigente non prevede, infatti, un "accordo" tra parti contrapposte ma la "concertazione" di un provvedimento tra più componenti della stessa amministrazione (art. 2 d. lgs. 195/1995).

Come noto, nel corso degli anni è stata più volte sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare (in precedenza articolo 8 della legge 11 luglio 1978, n. 382), nella parte in cui (comma 2) vieta per l'appunto agli appartenenti alle Forze armate **di costituire associazioni professionali a carattere sindacale** e, comunque, di aderire ad altre associazioni sindacali

Da ultimo la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 120 del 2018, **innovando il proprio precedente orientamento giurisprudenziale su questo tema** (cfr. *infra*), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), **in quanto prevede** che "**I militari non possono** costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali" **invece di prevedere** che "**I militari possono** costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i **limiti fissati dalla legge**; non possono aderire ad altre associazioni sindacali".

In una precedente pronuncia del 1999 la Consulta rilevava come “Il legislatore ordinario “ben può escludere i militari dall’esercizio di determinati diritti, ancorché costituzionalmente sanciti (come appunto la libertà sindacale), ove ciò pregiudichi la disciplina, vero e proprio fondamento dell’ordinamento militare, in quanto questa costituisce il presupposto stesso dell’efficienza delle Forze Armate e quindi, in ultima *ratio*, del perseguimento di quei fini che la Costituzione solennemente tutela loro tramite”. La Corte rilevava quindi che “la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 8 della legge 11 luglio 1978, n. 382, nella parte denunciata, aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui **attività potrebbe risultare non compatibile** con i caratteri di **coesione interna e neutralità dell’ordinamento militare**”. Ed ancora, sempre a giudizio della Corte, la condizione attuale, ove, alla Polizia di Stato ("la quale svolge anch'essa un servizio essenziale") è stata già concessa da tempo la rappresentanza del sindacato, mentre tale soluzione manca nell'ambito più generalmente militare è da ricondursi alla “diversità delle situazioni poste a confronto” e ciò in quanto “il legislatore ha sì riconosciuto una circoscritta libertà sindacale al Polizia di Stato, ma ciò ha disposto contestualmente alla smilitarizzazione di tale corpo”. Per questo motivo, ha osservato conclusivamente la Corte, “non si configura alcuna contraddizione a fronte degli articoli 39 e 52 della Costituzione, né lesione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza dell'ordinamento[3].

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata da due distinte ordinanze di rimessione, rispettivamente del Consiglio di Stato (R.G. n. 111/2017)[4] e del T.A.R. Veneto (R.G. n. 198/2017), relative all’asserito contrato del richiamato art. 1475, 2° comma del Codice dell’ordinamento militare), con l’art. 117, primo comma, della Costituzione, con indicazione, **quali norme interposte**, sia di alcuni articoli della CEDU, sia dell'art. 5 terzo periodo, della Carta Sociale Europea (CSE) paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea[5].

---

[3] Sentenza n. 449 del 1999

[4] Il giudizio presso il Consiglio di Stato traeva origine dal ricorso presentato dall’Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) e da un vicebrigadiere della Guardia di Finanza contro la sentenza n. 8052 del 23 luglio 2014 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione III, che aveva rigettato l’istanza di annullamento della nota con la quale il Comando generale della Guardia di finanza aveva respinto l'istanza volta ad ottenere “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 già esistenti. Per il Tar Lazio “un militare non può dare vita ad associazioni sindacali né aderire a sindacati già esistenti (…). La specialità della fattispecie e della relativa disciplina è, in maniera complementare, comprovata dal fatto che lo stesso legislatore ha provveduto alla istituzione degli «organi di rappresentanza militare» di cui agli artt. 1476 e seguenti del Codice dell’ordinamento militare, composti da militari di tutte le categorie e di tutti i gradi, eletti su base democratica, e con la espressa competenza di rappresentare e difendere, nelle sedi istituzionali, le aspirazioni, le esigenze, le proposte comunque connesse con gli interessi collettivi delle singole categorie”.

[5] **Per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale**, vi è il riferimento alla CSE come **parametro interposto per l’accoglimento di una questione di legittimità costituzionale**. La Carta sociale europea, oggetto di revisione nel 1996, riunisce in un solo trattato i diritti riconosciuti dalla versione originaria del 1961 e quelli che sono stati aggiunti attraverso il Protocollo addizionale del 5 maggio 1988, entrato in vigore il 4 settembre 1992. La CSE, sottolinea la dottrina (G. Canale, op. cit.)“è stata finora uno strumento relativamente trascurato nella sua concreta applicazione. E difatti se la rassegna della giurisprudenza sulla CEDU è copiosa, quella sulla CSE è significativamente scarna”

Nello specifico, venivano richiamati gli articoli 11[6] e 14[7] della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), come da ultimo interpretati dalle **sentenze** emesse in data 2 **ottobre 2014 dalla Corte europea** dei diritti dell'uomo, quinta sezione, Matelly contro Francia e *Association de Défense des Droits des Militaires* (ADefDroMil) contro Francia[8] :

In estrema sintesi, con la sentenza n. 120 del 2018 la Corte:

1. ha riconosciuto la **legittimità di associazioni** professionali di personale militare **a carattere sindacale**;
2. ha rinviato ad un apposito **provvedimento legislativo** la definizione delle **condizioni e dei limiti** di tale riconoscimento.
3. ha confermato la legittimità del comma 2 dell'articolo 1475 nella parte in cui ha stabilito il divieto per il personale militare di aderire **ad altre** associazioni sindacali, "divieto dal quale consegue la necessità che le associazioni in questione siano composte solo da militari e che esse non possano aderire ad associazioni diverse"[9];

In relazione alla necessità di individuare, con legge, una disciplina *ad hoc* per la regolamentazione delle associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare e sui limiti e le condizioni del loro riconoscimento, diversi spunti di riflessioni emergono dalla lettura delle motivazioni della richiamata sentenza n. 120 del 2018.

La Corte ricorda in primo luogo come la Costituzione repubblicana abbia "superato radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare" e abbia "ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no". In linea con tale impostazione, ricorda sempre la Corte, con la legge n. 382 del 1978

---

6 L'articolo 11 ("Libertà di riunione e di associazione") della CEDU prevede che: "1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. 2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni 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. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato".

7 Ai sensi dell'articolo 14 ("Divieto di discriminazione") della CEDU "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.

8 Le due sentenze e le relative traduzioni, a carattere non ufficiale, sono riportate in allegato al presente *dossier.*

9 Cfr.: punto 14 delle "considerazioni in diritto" della sentenza n. 12 del 2018;

(*Norme di principio sulla disciplina militare*) [10] sono stati espressamente riconosciuti al personale militare i diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini ma, al contempo, è stata prevista la possibilità di introdurre alcune limitazioni *ex lege* al loro esercizio **"al (solo) fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle forze armate"** e in misura tale che "la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate sia attuata nella massima misura compatibile col perseguimento da parte di queste dei propri fini istituzionali"[11].

La Corte richiama, inoltre, le principali fonti normative esterne all'ordinamento nazionale che concorrono ad integrare l'art. 117, comma 1, della Costituzione e che riconoscono il diritto di associazione sindacale anche al personale militare. Viene, in particolare, ricordato il consolidato orientamento giurisprudenziale della CEDU in relazione all'articolo 11 della Convenzione e si sottolinea come la norma convenzionale, nel significato attribuitole dalla Corte EDU, porti 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".

La Corte europea dei diritti dell'uomo, il 2 ottobre 2014, ha emesso le sentenze "Matelly vs Francia" (ricorso n. 10609/10) e "ADEFDROMIL vs Francia" (ricorso n. 32191/09), relative al **divieto assoluto di costituire sindacati all'interno delle forze armate francesi**. In particolare in tali provvedimenti la Corte EDU definisce la libertà di associazione sindacale come una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione (paragrafo 55 della sentenza Matelly, paragrafo 41 della sentenza ADefDroMil); prosegue, quindi, ricordando come il successivo paragrafo 2 dello stesso articolo **non escluda alcuna categoria professionale** dal proprio ambito di applicazione e che, **rispetto ai membri delle Forze armate**, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, gli Stati possono, al più, introdurre "**restrizioni legittime**", ma senza mettere in discussione il diritto alla libertà di associazione dei loro membri, né possono imporre restrizioni che riguardano gli elementi essenziali della libertà di associazione (*l'essence même du droit*), senza i quali verrebbe meno il contenuto di tale libertà, quale è il diritto di costituire un sindacato e di aderirvi, dato che *le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels*.

In adempimento delle sentenze Matelly ed ADefDroMil il legislatore francese, con la legge n. 2015-917 del 28 luglio 2015, ha modificato la previsione incompatibile con la

[10] Ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 382 del 1978 "ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali. Lo Stato predispone misure effettive volte a tutelare e promuovere lo sviluppo della personalità dei militari nonché ad assicurare loro un dignitoso trattamento di vita".

[11] Cfr. punto 13.2 delle "considerazioni in diritto" della sentenza n. 120 del 2018.

CEDU, riconoscendo il diritto di associazione professionale secondo quanto stabilito con una specifica disciplina[12].

La Corte costituzionale analizza, altresì, l'art. 5 della Carta sociale che riconosce il diritto di associazione sindacale, estendendolo anche ai membri delle Forza armate, sia pure con rinvio alla legislazione nazionale per la misura in cui tali garanzie possono essere loro applicate[13]. La Corte ricorda come la Carta sociale si qualifichi anch'essa "fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione". La sua applicazione negli ordinamenti del singoli Stati, sottolinea la Corte non avviene "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".

Ai sensi dell'articolo 5 della Carta sociale "Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. 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 sarebbero applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale"

In relazione a tale disposizione la Corte ne sottolinea il carattere puntuale e la similarità con l'analogo articolo della CEDU (articolo 11), convenendo come il divieto di costituire associazioni a carattere sindacale, contenuto nell' articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, **risulti incompatibile con entrambe le disposizioni**.

La Corte, pertanto, nel riconoscere la legittimità di associazioni professionali a carattere sindacale sottolinea altresì la doverosa e puntuale regolamentazione della materia in considerazione della specificità

[12] L'art. L. 4121-4 di tale codice autorizza ora la costituzione delle associazioni professionali nazionali militari che abbiano come oggetto quello di preservare e di promuovere gli interessi dei militari, per quanto riguarda la condizione militare. Tali associazioni sono integrate nel processo di concertazione, risiedendo nel Consiglio superiore della funzione militare (c.d. CSFM). Sono costituite esclusivamente da militari di carriera, con contratto o riservisti. Rappresentano i militari, senza distinzione di grado, appartenendo all'insieme delle forze armate e delle formazioni ad esse afferenti o almeno ad una di queste forze. Per un approfondimento https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Internet_Comp%20_sindacale_militari.pdf

[13] Per un approfondimento dottrinale si veda: G.Canale *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo* (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120) cit..

dell'ordinamento militare e della sussistenza di peculiari esigenze di "coesione interna e neutralità", che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali. In tale settore, sottolinea la Corte, **non è concepibile alcune vuoto normativo**, "vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale".

In attesa dell'intervento del legislatore la Corte osserva come siano rinvenibili nell'ordinamento giuridico nazionale alcune disposizioni di carattere generale applicabili anche alla future associazioni sindacali militari [14].

Al riguardo, viene, in primo luogo richiamata, la disposizione di cui all'articolo 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, in base alla quale "La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata **al preventivo assenso del Ministro della difesa**". Si tratta di una condizione di carattere generale, osserva la Corte, "valida a fortiori per quelle a carattere sindacale, sia perché *species* del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza"[15].

Inoltre, si legge nella sentenza, "gli statuti delle associazioni dovranno essere sottoposti agli organi competenti e il loro vaglio dovrà essere condotto alla stregua di criteri già desumibili dall'assetto costituzionale della materia che appare comunque "opportuno puntualizzare in sede legislativa".

A questo proposito viene, in particolare, richiamato il principio di **democraticità dell'ordinamento delle Forze armate**, evocato in via generale dell'art. 52 Cost., "che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari" e il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 della Costituzione per tutto l'apparato pubblico e "valore vitale per i Corpi deputati alla difesa della Patria". La verifica dell'esistenza di questi requisiti comporterà, in particolare, l'esame dell'apparato organizzativo, delle sue

[14] La scelta della Corte di non determinare un vuoto nell'attuale disciplina è valutata favorevolmente dalla dottrina in considerazione del fatto che " è ragionevole immaginare che occorrerà un po' di" rappresentativa. E non si può nemmeno escludere che la prova del campo dimostri tempo prima che le future associazioni sindacali militari possano raggiungere una certa "robustezza l'opportunità di dare vita ad un modello ibrido di feconda coesistenza degli organi di rappresentanza militare e di associazioni sindacali militari, ad esempio con la previsione della possibilità di presentare liste sindacali per l'elezione dei predetti organi. Infatti, non vanno trascurate le iniziali difficoltà concrete che avranno le associazioni sindacali militari, le quali, per ovvie ragioni, dovrebbero essere completamente autofinanziate e i singoli delegati sindacali, per i quali di dovrebbe applicare la comune disciplina sindacale, molto meno favorevole rispetto a quella vigente per la rappresentanza, soprattutto in materia di trattamento economico". Cfr: G.Canale *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo,* op. cit.

[15] Cfr. punto 16 delle "considerazioni in diritto" della sentenza n. 120 del 2018;

modalità di costituzione e di funzionamento "ed è inutile sottolineare" osserva la Corte "che tra tali modalità spiccano per la loro rilevanza il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza". Per quanto, riguarda, poi, i limiti dell'azione sindacale, viene ricordato **il divieto di esercizio del diritto di sciopero**, "diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa corte", ma giustificato, in relazione al personale militare dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

Per quanto concerne, infine **gli ulteriori limiti** la Corte ravvisa la necessità di una specifica disciplina legislativa ritenendo comunque che in attesa della sua entrata in vigore, al fine di **non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione**, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e, in particolare, **con quelle disposizioni** (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 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".

Tali disposizioni, osserva la Corte rappresentano "**adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati".**

La circolare del Ministero della Difesa del 21 settembre 2018

In attesa del varo dell'intervento legislativo, al fine di non ledere o comprimere l'esercizio del diritto di associazione sindacale tra i militari, il Ministero della Difesa, con **circolare del 21 settembre 2018** ("Sentenza della Corte costituzionale n. 120/2018. Procedure per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale")[16], ha provveduto a integrare le disposizioni interne in materia di associazionismo tra militari, indicando specifiche condizioni per consentire l'avvio delle procedure di costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale. Di tale adempimento è stato dato conto alla Camera dei deputati, in risposta ad atti di sindacato ispettivo, sia in Assemblea dal Ministro della difesa sia in Commissione difesa, rispettivamente il 24 e il 30 ottobre 2018.

[16] Circolare-Sindacati (2 MB)

La circolare definisce i termini temporali di esame, desunti dalla disciplina generale già vigente, affidando le attività istruttorie al Gabinetto del Ministro, in particolare sulle bozze di atto costitutivo e di statuto (da trasmettere a corredo necessario dell'istanza), anche sulla base di pareri dei vertici militari di volta in volta interessati.

Essa prescrive le seguenti condizioni "soggettive, oggettive e funzionali":

1. divieto di avvalersi del diritto di sciopero;
2. divieto di aderire o federarsi ad altre associazioni sindacali non militari;
3. uso di una denominazione idonea ad evidenziare la natura di associazione professionale militare, sia pure a carattere sindacale, e che non richiami, in modo equivoco, sigle sindacali per le quali sussiste il divieto di adesione;
4. adesione del solo personale militare in servizio e di quello in ausiliaria, quest'ultimo in quanto pienamente assoggettabile ad obblighi di servizio, destinatario di una specifica indennità per tale disponibilità e comunque soggetto a determinati vincoli dall'art. 994 COM, che stabilisce come "Il militare in ausiliaria non può assumere impieghi, né rivestire cariche, retribuite e non, presso imprese che hanno rapporti contrattuali con l'amministrazione militare. L'inosservanza di tale divieto comporta l'immediato passaggio nella categoria della riserva, con la perdita del trattamento economico previsto per la categoria dell'ausiliaria";
5. iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo e grado a tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza;
6. 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;
7. estraneità, anche solo in termini di partecipazione e sostegno, alle competizioni politiche e amministrative comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura;
8. rispetto del principio di democraticità delle Forze Armate ai sensi dell'articolo 52 della Costituzione, anche al fine di rendere effettiva la libertà di associazione riconosciuta, con particolare attenzione alla elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e la rieleggibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo;
9. osservanza del principio di neutralità delle Forza Armate ai sensi degli articoli 97 e 98 della Costituzione, valido per tutto il pubblico impiego e a maggior ragione per i Corpi deputati alla difesa della Patria;

10. chiarezza inequivocabile riguardo alla struttura organizzativa, alle modalità di costituzione e di funzionamento nonché alle fonti di finanziamento, consistenti esclusivamente nei proventi delle deleghe connesse al versamento delle quote da parte degli associati;
11. assenza di finalità lucrative e previsione di rendiconti patrimoniali annuali, con carattere di massima trasparenza e visibilità;
12. rispetto dei principi di trasparenza e *privacy*, come dettati dall'ordinamento.

Successivamente all'adozione della richiamata circolare, **il Ministero, ha rivolto al Consiglio di Stato una richiesta di parere** segnalando come in sede di elaborazione della disciplina interna, appena richiamata, sono emerse alcune perplessità circa:

- la composizione delle associazioni a carattere sindacale, nello specifico se debbano essere circoscritte ai soli militari in servizio attivo, oppure ricomprendere anche quelli assoggettabili al servizio (militari in "ausiliaria" e in "riserva"), o finanche il personale in quiescenza (militari in "congedo");
- i rapporti tra i sodalizi in questione e gli organismi della rappresentanza militare, con particolare attenzione alla possibilità di assolvere funzioni o ricoprire incarichi in entrambi i contesti.

In relazione ai richiamati quesiti il Consiglio di Stato con parere n.1795 del 2018[17] (Sez. II^ adunanza del 14.11.2018) ha osservato come la limitazione ai militari in servizio attivo e in ausiliaria risulti coerente alla natura delle associazioni e non contrasta con il principio di libertà di associazione. "il tenore della norma", si legge nel richiamato parere, "così come interpretata dalla sentenza della Corte costituzionale, include la qualificazione delle associazioni come professionali, così da connotare un fondamento nell'esercizio dei compiti d'istituto, attuale o almeno potenziale con ragionevoli probabilità di effetto (per l'ausiliaria), che non è dato di riscontrare né per il personale militare della riserva, né, tanto meno, per quello in congedo. D'altro canto", rileva il Consiglio di Stato, "i militari della riserva e quelli in congedo possono aderire alle associazioni non sindacali e non sarebbe loro inibito, come invece ai militari in servizio e in ausiliaria, di aderire ad associazioni sindacali diverse da quelle tra militari, in particolare quelle che si propongono di tutelare proprio gli interessi di chi sia già o sia prossimo al collocamento a riposo e comunque non più in servizio attivo".

17 https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=3SF2B5W7FM5QW7UQIT6W25SCKM&q

In relazione alla seconda questione posta dal Ministero, il Consiglio di Stato ha osservato come l'esclusione di un duplice ruolo, negli organi di rappresentanza e in quelli direttivi delle associazioni sindacali, "è – a legislazione vigente – congrua e ragionevole, considerata la natura non sindacale degli organi di rappresentanza, costituti anzi in funzione integrativa delle determinazioni dell'Amministrazione sulle questioni d'interesse del personale. Essi sono sorti proprio per corrispondere in forma dialettica alla funzione propria delle associazioni sindacali, sia pure nella peculiarità e con i limiti di quelle tra militari. Mantenerli distinti serve ad evitare confusioni di ruoli e a preservare il ruolo appunto dialettico delle associazioni sindacali".

LA PROPOSTA DI LEGGE A.C. 875

La proposta di legge **A.C. 875**, composta da 19 articoli reca disposizioni concernenti l'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare. La proposta di legge prevede, inoltre la delega al Governo per il necessario coordinamento normativo con la normativa vigente e l'adozione di alcuni regolamenti per l'attuazione della medesima.

In estrema sintesi, come si vedrà più diffusamente in seguito, la proposta di legge in esame, prevede l'esistenza di associazioni professionali a carattere sindacale di militari in servizio, denominati "**Sindacati di militari**", unitamente a degli organi rappresentativi interni definiti "**Rappresentanze unitarie di base**" che rappresentano tutte le categorie elette a livello dei Comandi stabilito da ogni Forza armata o corpo (art. 6) con le modalità stabilite dal regolamento che dovrà essere definito "sentite" le organizzazioni sindacali (art. 17).

Per quanto concerne la parte relativa ai **sindacati dei militari** gli articoli di specifico interesse sono gli **articoli 1, 3 e 5** della proposta di legge che stabiliscono **i principi generali del diritto di associazione** sindacale del personale militare e definiscono le **caratteristiche essenziali** delle nuove organizzazioni, compreso il meccanismo di finanziamento; **l'articolo 2** che individua a sua volta le materie oggetto di trattazione da parte delle organizzazioni sindacali e il diritto di riunione dei sindacati dei militari; l'**articolo 4** che stabilisce taluni gli obblighi di informazione delle amministrazioni ministeriali nei confronti delle organizzazioni sindacali; l'**articolo 10** che reca disposizioni in materia di autorizzazioni ministeriali e distacchi sindacali; l'articolo 13 che stabilisce le disposizioni per le procedure di negoziazione contrattuale con i dicasteri competenti; **l'articolo 16**, comma 1 ai sensi del quale la funzione di rappresentanza del personale militare delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare a fini negoziali è attribuita in via esclusiva ai sindacati dei militari secondo le disposizioni della proposta di legge in esame.

Principi generali del diritto di associazione sindacale e relative limitazioni

Nello specifico l'articolo 1 novella il comma 2 dell'articolo 1475 del Codice, conformemente alla più volte citata pronuncia della Corte Costituzionale n. 120 del 2018 (cfr.: quadro normativo).

Giova ricordare che la Corte costituzionale con la richiamata sentenza ha dichiarato illegittimo l'art. 1475 , comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, nella parte in cui prevede che "i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali", invece di prevedere che "i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali". La Corte ha ritenuto che la disposizione fosse incompatibile con parametri di fonte internazionale, quali l'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'art. 5 della Carta Sociale Europea (quali parti di un "sistema di tutela uniforme"), nonché con le sentenze CEDU sui casi Matelly e AdefDroMil; norme vincolanti ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Viene infatti stabilito il principio generale in forza del quale "**I militari in servizio** possono costituire associazioni professionali di carattere sindacale per singola Forza armata o corpo alle condizioni e con i limiti stabiliti dalla legge. Essi non possono aderire ad associazioni sindacali diverse da quelle costituite ai sensi del primo periodo".

Rispetto a quanto previsto dalla Consulta, la proposta di legge in esame, conformemente al parere reso dal Consiglio di Stato[18] lo 23 novembre scorso, circoscrive l'ambito soggettivo della disposizione **ai soli militari in servizio**, eliminando un dubbio interpretativo sollevato dallo stesso Ministero della Difesa con la richiesta di parere al richiamato organo della giustizia amministrativa[19].

Dovranno essere ricoperte esclusivamente da personale in attività di servizio anche le cariche rappresentative e direttive previste dagli statuti dei sindacati dei militari (comma 5 del s articolo 5).

Il Consiglio di Stato ha infatti osservato come il tenore della norma, così come interpretata dalla sentenza della Corte costituzionale, includa "la qualificazione delle associazioni come professionali, così da connotare un fondamento nell'esercizio dei compiti d'istituto, attuale o almeno potenziale con ragionevoli probabilità di effetto (per l'ausiliaria), che **non è dato di riscontrare né per il personale militare della riserva, né, tanto meno, per quello in congedo**. D'altro canto, i militari della riserva e quelli in congedo possono aderire alle associazioni non sindacali e non sarebbe loro inibito, come invece ai militari in servizio e in ausiliaria, di aderire ad associazioni sindacali diverse da

[18] Parere n. 1795 del 2018 , Sez. II^ adunanza del 14.11.2018) o scorso (cfr.: quadro normativo)

[19] Nel richiamato parere il Consiglio di Stato ricorda come Il Ministero, nella richiesta di parere abbia segnalato che "in sede di elaborazione della disciplina interna, appena richiamata, sono emerse alcune perplessità circa la composizione delle associazioni a carattere sindacale, nello specifico se debbano essere circoscritte ai soli militari in servizio attivo, oppure ricomprendere anche quelli assoggettabili al servizio (militari in "ausiliaria" e in "riserva"), o finanche il personale in quiescenza (militari in "congedo") https://www.google.com/search?q=parere+consiglio+di+stato+sindacati+militari&rlz=1C1LENP_enIT527IT527&oq=parere+consiglio+di+stato+sindacati+militari+&aqs=chrome..69i57j69i60l2.11327j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8

quelle tra militari, in particolare quelle che si propongono di tutelare proprio gli interessi di chi sia già o sia prossimo al collocamento a riposo e comunque non più in servizio attivo".

A sua volta i successivi commi 2, 3 e 4 dell'articolo 1 individuano condizioni e limiti all'attività dei sindacati dei militari

Dopo aver richiamato il rispetto dei doveri e dei principi previsti dall'articolo 52 della Costituzione il comma 3 fissa la regola generale secondo la quale gli appartenenti alle Forze armate e ai corpi di polizia ad ordinamento militare **non potranno aderire a sindacati diversi da quelli istituiti per il personale appartenente alle Forze armate e ai corpi di polizia ad ordinamento militare**. A loro volta i sindacati del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare non potranno : a) **assumere la rappresentanza** di lavoratori non appartenenti alle Forze armate e ai corpi di polizia ad ordinamento militare; b) **proclamare lo sciopero** o parteciparvi qualora sia proclamato da organizzazioni sindacali estranee al personale militare e dei corpi di polizia ad ordinamento militare; c) **sollecitare** gli appartenenti alle Forze armate o ai corpi di polizia ad ordinamento militare a partecipare **a manifestazioni pubbliche in uniforme o con armi di servizio**; d) **costituire sindacati suddivisi per singole categorie di personale**; e) **assumere una denominazione** che richiami, anche in modo indiretto, quella di organizzazioni sindacali, l'adesione alle quali sia **vietata agli appartenenti alle Forze armate** e ai corpi di polizia ad ordinamento militare.

Completa il quadro generale dei principi generali delle nuove organizzazioni **l'articolo 5** che prevede sia limitazioni alle materie che possono formare oggetto delle attività sindacali, sia talune prescrizioni alla loro costituzione.

Per quanto attiene al primo profilo **è fatto divieto ai sindacati militari** di trattare questioni attinenti all'ordinamento, all'addestramento, alle operazioni, al settore logistico del personale militare. In linea generale si prevede poi che gli interessi del richiamato personale vengano tutelati senza interferire con la direzione dei servizi o con lo svolgimento dei compiti operativi.

In relazione alla loro costituzione l'articolo in esame fissa il principio generale in forza del quale gli statuti delle organizzazioni sindacali dovranno essere improntati a criteri di democrazia, pari opportunità, trasparenza e partecipazione degli iscritti. I sindacati dei militari **non potranno affiliarsi** o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali, se non limitatamente alla stipulazione di convenzioni per l'erogazione di determinati servizi. Per quanto attiene, invece, al **finanziamento dei sindacati** in parola, l'articolo 3 della proposta di legge rinvia alle modalità previste dalla normativa vigente in materia di contributi sindacali. A questo riguardo si prevede l'obbligo per i sindacati di rendere pubblici i propri

bilanci, adottati previa approvazione degli iscritti con le modalità stabilite dai rispettivi statuti.

Per quanto concerne la costituzione delle organizzazioni sindacali, la proposta di legge ***non sembra né subordinare*** *la costituzione dell'organizzazione sindacale al previo assenso del Ministro competente,* ***né prevedere*** *alcuna forma di controllo sugli statuti delle organizzazioni sindacali dei militari. Tale assenso è invece previsto dal successivo articolo 10* ***ai fini dello svolgimento delle attività statutarie****. Ai sensi di tale disposizione "per poter svolgere la propria attività, i sindacati dei militari,* ***dopo la loro costituzione,*** *devono ottenere il preventivo assenso ministeriale. Il Ministero competente, entro novanta giorni dalla data della richiesta dell'assenso di cui al comma 1 del presente articolo e previo accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici stabiliti dall'articolo 1 della presente legge, rilascia l'assenso di cui al comma 1 del presente articolo, che ha validità a tempo indeterminato."*

In relazione al tema dell'autorizzazione ministeriale si osserva che la Corte Costituzionale, nella richiamata sentenza n. 120 del 2018, nel sottolineare la necessità di una futura e specifica disciplina legislativa delle associazioni professionali a carattere sindacale dei militari (cfr. *supra*) ha richiamato alcune norme del Codice dell'ordinamento militare che, in attesa dell'intervento legislativo, appaiono suscettibili di applicazione anche alle nuove organizzazioni. In relazione alla costituzione delle associazioni sindacali la Consulta ha osservato che "trova allo stato applicazione la non censurata disposizione dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, secondo cui la costituzione di associazioni o circoli fra militari **è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa**". Si tratta di una condizione di carattere generale, osserva la Corte "valida *a fortiori* per quelle a carattere sindacale, sia perché *species* del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza". In ogni caso, prosegue la Corte "gli statuti delle associazioni vanno sottoposti agli organi competenti, e il loro vaglio va condotto alla stregua di criteri che senza dubbio è opportuno puntualizzare in sede legislativa, ma che sono già desumibili dall'assetto costituzionale della materia". Come noto in attesa nelle more del prescritto intervento legislativo, al fine di non ledere o comprimere l'esercizio del diritto di associazione sindacale tra i militari, il Ministero ha provveduto a integrare le disposizioni interne in materia di associazionismo tra militari, indicando specifiche condizioni per consentire l'avvio delle procedure di costituzione dei sodalizi professionali a carattere sindacale. Al riguardo la circolare adottata in proposito dal Ministero, a firma del Capo di Gabinetto, del 21 settembre 2018, poi integrata da indicazioni ulteriori concernenti la concentrazione tendenziale delle istanze verso le autorità di vertice, **ha confermato il potere autorizzativo del Ministro della Difesa**, attraverso il rilascio del preventivo assenso (ai sensi del co.1 dell'art.1475 COM), quale strumento di bilanciamento tra il diritto associativo dei militari e l'esigenza di coesione interna e prontezza operativa delle FA[20].

[20] Ai sensi della richiamata circolare le istanze dovranno pervenire al Gabinetto del Ministro corredate delle bozze di atto costitutivo e di statuto e dei pareri dei Capi di Stato Maggiore di Forza Armata/Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e del Capo di Stato Maggiore della Difesa, fondati su valutazioni ampie e complete. Per l'area tecnico amministrativa, le istanze andranno invece corredate dei pareri della scala gerarchica e del Segretario Generale della Difesa/DNA, mentre, per le associazioni aventi carattere interforze dovranno essere acquisiti i pareri dei Capi di Forza Armata interessati/Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, nonché del Comandante Generale della Guardia di Finanza qualora il sodalizio contempli anche

Ambito di operatività delle organizzazioni sindacali

Per quanto attiene all'ambito di operatività dei sindacati dei militari, gli articolo 2, 4 e 13 della proposta di legge individuano sia **le materie** che possono formare oggetto di interesse da parte dei sindacati militari, sia le specifiche iniziative che possono essere intraprese dalle relative organizzazioni sindacali e gli obblighi di informazione che gravano sulle diverse amministrazioni ministeriali in relazione a talune iniziative che devono essere comunicate ai sindacati dei militari.

Al riguardo, ai sensi dell'articolo 2 ai sindacati militari compete la contrattazione collettiva e individuale di primo e di secondo livello secondo le modalità previste dalla normativa vigente. A sua volta l'articolo 13 attribuisce ai sindacati dei militari che abbiano riportato nelle elezioni delle rappresentanze unitarie di base, anche come confederazione di sindacati della stessa Forza armata o corpo, almeno il 7 per cento dei voti a livello nazionale, **il potere di negoziare** con gli organi competenti la definizione e il rinnovo dei contenuti economici e normativi del rapporto d'impiego del personale rappresentato secondo la normativa vigente e il contratto nazionale.

In relazione alle materie che possono formare oggetto di interesse da parte dei sindacati dei militari il comma 2 dell'articolo 2 fa riferimento ad una **pluralità di aree tematiche** che attengono sia al trattamento economico del personale militare, sia a questioni più direttamente connesse alle condizioni di lavoro del personale militare e ad attività connesse al servizio (alloggi del personale, orari di lavoro, permessi, aspettative…) attività di assistenza fiscale, l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale…) .

È affidato ad un apposito regolamento di attuazione della legge (previsto dall'articolo 17) il compito di individuare le specifiche materie (tra quelle di seguito indicate) per le quali le relative iniziative proposte dalle amministrazioni competenti devono essere obbligatoriamente **sottoposte alla negoziazione** con i sindacati dei militari (comma 2 dell'articolo 4).

Come in precedenza ricordato **è preclusa ai sindacati** la trattazione di questioni attinenti all'ordinamento, all'addestramento, alle operazioni, al settore logistico operativo, al rapporto gerarchico-funzionale e all'impiego del personale.

---

personale appartenente a tale Corpo. In ordine alla tempistica procedimentale, il termine massimo per l'esercizio della prerogativa di assenso è fissato dall'articolo 1038, comma 2, let. a), del Testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare (D.P.R. n. 90 del 2010 – TUOM) **in 180 giorni, decorrenti dalla data di ricevimento della richiesta ed è sospendibile ai fini istruttori per un periodo non superiore a 30 giorni,** ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, per permettere alle costituende associazioni di regolarizzare eventuali indispensabili adempimenti.

Nello specifico i sindacati militari curano la trattazione delle seguenti materie: a) il trattamento economico, fondamentale e accessorio, quello per lavoro straordinario e quello di missione e di trasferimento, i trattamenti relativi alla previdenza pubblica e alla previdenza integrativa, il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'articolo 26, comma 20, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; b) le misure per incentivare l'efficienza del servizio; c) il congedo ordinario e straordinario; d) l'aspettativa per motivi di salute e di famiglia; e) i permessi brevi per esigenze per-sonali; f) le aspettative, i distacchi e i permessi sindacali; g) i criteri istitutivi degli organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, nonché i criteri per la gestione degli enti di assistenza del per- sonale; h) l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; i) l'orario di lavoro obbligatorio e i criteri per la modulazione dell'orario di lavoro giornaliero e dei turni di servizio; l) la disciplina generale in materia di alloggi e di concessioni e dei relativi livelli qualitativi; m) le attività culturali, assistenziali, ricreative e di promozione del benessere personale e dei familiari; n) i criteri per la mobilità del personale; o) la vigilanza sulle modalità di applicazione delle norme relative alla sicurezza sul lavoro e alla tutela della salute; p) i processi di ristrutturazione e di riorganizzazione di enti e reparti e di dismissione di infrastrutture che incidono sull'utilizzazione e sulla mobilità del personale; q) le attività di assistenza fiscale e di consulenza relativamente alle prestazioni previdenziali e assistenziali, anche attraverso convenzioni con organizzazioni preposte ad erogare i relativi servizi.

In relazione alle richiamate materie sindacati possano:

1. presentare ai Ministeri competenti osservazioni e proposte sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti e segnalare le iniziative di modifica da essi eventualmente ritenute opportune;
2. stipulare accordi nazionali quadro con le amministrazioni dello Stato;
3. essere ascoltati dalle Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, secondo le norme dei rispettivi regolamenti;
4. chiedere di essere ricevuti dai Ministri competenti, dagli organi di vertice delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, dai rappresentanti delle regioni e delle amministrazioni locali.
5. intrattenere rapporti con organismi che svolgono analoga attività in altri Stati membri dell'Unione europea, con associazioni professionali nazionali, con associazioni di militari in servizio o in congedo o di pensionati e con le altre organizzazioni aventi finalità professionali o culturali, nonché con le organizzazioni sindacali del personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile (comma 5, articolo 2).

A loro volta le amministrazioni del Ministero della difesa, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono tenuti a comunicare ai sindacati dei militari ogni iniziativa volta a modificare il rapporto d'impiego con il personale militare, con particolare riferimento alle direttive interne della

Forza armata o del corpo di appartenenza o alle direttive di carattere generale che direttamente o indirettamente riguardano la condizione lavorativa del personale militare (art. 4, comma 1).

Presso i relativi ministeri è istituito un ufficio per le relazioni sindacali per l'attività di indirizzo e coordinamento

Diritto di riunione dei sindacati militari

I commi 2 e 3 dell'articolo 2 dettano disposizioni concernenti il diritto di riunione.

Al riguardo, è stabilito il principio generale in forza del quale è vietato limitare, direttamente o indirettamente, lo svolgimento delle attività sindacali e di verifica previste dalla normativa vigente e spetta ai comandanti o ai responsabili di unità il compito di garantire il rispetto del diritto sindacale di riunione.

A loro volta i membri dei sindacati dei militari possono riunirsi sia in locali dell'amministrazione militare, messi a disposizione dalla stessa, che ne concorda le modalità d'uso, sia in luoghi aperti al pubblico, senza uso dell'uniforme.

Durante l'orario di servizio possono sono autorizzate riunioni nel limite di dodici ore annue, previa comunicazione ai comandanti delle unità o dei reparti interessati da parte delle rappresentanze unitarie di base. Le modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento delle riunioni sono concordate con i comandanti al fine di renderle compatibili con le esigenze di servizio.

Disposizioni concernenti le rappresentanze unitarie di base

Le ulteriori disposizioni della proposta di legge, ad eccezione degli articoli 17, 18 e 19 riguardano le **rappresentanze unitarie di base**.

Nello specifico gli articoli 6, 7 e 8 contengono le norme istitutive delle rappresentanze unitarie di base, le modalità di elezione dei delegati delle rappresentanze unitarie di base e la disciplina della propaganda elettorale

In sintesi:

1. le rappresentanze unitarie di base rappresentano unitariamente tutte le categorie di personale previste dall'ordinamento militare, compresi il personale non in servizio permanente, i volontari in ferma breve o prefissata e i soggetti ad essi assimilati;

2. sono costituite in proporzione al numero dei lavoratori in servizio in una determinata area geografica o unità.
3. **i delegati** delle rappresentanze unitarie di base **sono eletti** nell'ambito dei comandi al livello stabilito per ciascuna Forza armata e corpo con le modalità previste dai regolamenti attuativi della legge previsti dall'articolo 17. comma 1 della proposta di legge in esame. I medesimi regolamenti dovranno disciplinare le modalità della propaganda elettorale e la presentazione dei candidati.

Specifiche disposizioni riguardano la convocazione delle rappresentanze unitarie di base. In particolare, si prevede che le rappresentanze unitarie di base vengano convocate almeno una volta al mese. A loro vota le rappresentanze unitarie di base, dandone comunicazione almeno tre giorni prima ai comandanti delle unità o dei reparti interessati, convocano almeno tre volte all'anno assemblee di base, cui sono invitati a partecipare i militari interessati.

Competenze delle rappresentanze unitarie di base

L'articolo 14 sancisce le competenze delle rappresentanze unitarie di base.

Il comma 1 della richiamata disposizione fissa il principio generale in forza del quale le rappresentanze unitarie di base sono competenti a trattare materie concernenti la **tutela** e la condizione del personale militare **nell'ambito della corrispondente unità**.

Al riguardo si prevede che le rappresentanze unitarie di base **nell'ambito della corrispondente unità**:

1. possano formulare proposte e richieste concernenti il trattamento economico e tutte le materie di pertinenza della contrattazione nazionale;
2. negozino con gli organi competenti la distribuzione delle risorse accessorie eventualmente attribuite all'ente periferico;
3. vigilino sull'applicazione degli accordi economici e normativi relativi al livello contrattuale di loro competenza.

Le rappresentanze unitarie di base possono inoltre trattare con le competenti autorità una serie di questioni attinenti a materie espressamente richiamate dal comma 3 dell'articolo 14.

Si tratta delle seguenti materie: a) edilizia residenziale; b) trasporti, formazione e aggiornamento culturale e professionale; c) igiene del lavoro; d) prevenzione degli infortuni e applicazione della normativa vigente in materia di tutela della salute e della sicurezza sui

luoghi di lavoro; e) promozione umana e benessere del personale; f) qualificazione professionale e inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare; g) provvidenze per gli infortuni subìti nonché per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio; h) attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari dei militari; i) organizzazione delle sale per convegni e delle mense, nonché controllo delle condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza del lavoro nei luoghi militari; alloggi, con la partecipazione di rappresentanti delegati dall'assemblea di base ai lavori di tutte le commissioni previste dai regolamenti per la gestione, l'assegnazione o l'acquisto degli stessi; m) cura della puntuale, corretta e uniforme applicazione, in sede locale, delle disposizioni economiche e normative introdotte in attuazione delle procedure di concertazione di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195; n) diritto d'informazione ai sensi dell'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395; o) formulazione di pareri e di proposte ai sindacati dei militari.

Per i provvedimenti da adottare in materia di attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari dei militari, l'amministrazione competente concorda con i sindacati dei militari e con le rappresentanze unitarie di base la programmazione e lo sviluppo delle iniziative da intraprendere in collaborazione con le regioni e con gli enti locali, redigendo programmi trimestrali.

Diritti dei rappresentanti dei sindacati militari e dei delegati delle rappresentanze unitarie di base

L'articolo 9 reca disposizioni concernenti i diritti garantiti ai rappresentanti dei sindacati militari di qualsiasi livello e ai militari eletti delegati delle rappresentanze unitarie.

Al riguardo, è stabilito il divieto di compiere qualsiasi atto diretto a condizionare l'esercizio del mandato degli organismi delle rappresentanze unitarie di base o dei loro membri. Ai membri delle rappresentanze unitarie di base e ai delegati di tutti i livelli deve, infatti, essere assicurata la possibilità di svolgere le funzioni per le quali sono stati eletti, secondo quanto previsto dai regolamenti attuativi della legge.

I rappresentanti dei sindacati militari e i delegati delle rappresentanze unitarie:

1. non sono i responsabili sul piano disciplinare per le opinioni espresse nello svolgimento dei compiti connessi con l'esercizio del mandato;
2. per la durata del mandato, non possono essere trasferiti a un'altra sede o reparto ovvero sostituiti nell'incarico ricoperto al momento dell'elezione se non su loro espressa richiesta; l'attività svolta dai delegati della rappresentanza unitaria di base nello svolgimento delle loro funzioni è considerata attività di servizio;

In particolare, i delegati:

1. possono manifestare il loro pensiero in ogni sede, su tutte le questioni non soggette a classifica di segretezza che riguardano la vita militare, nonché avere contatti con enti e associazioni di carattere sociale, culturale o politico, anche estranei alle Forze armate, e possono altresì partecipare a convegni e assemblee;
2. possono svolgere attività di rappresentanza anche al di fuori degli organi di appartenenza, a nome della rispettiva rappresentanza unitaria di base o del sindacato rappresentato, qualora ne abbiano ricevuto da questi l'incarico. In tale attività deve essere garantita l'astensione delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare da qualunque interferenza con le competizioni elettorali;
3. devono essere impegnati nei servizi in modo proporzionale al tempo in cui sono presenti presso i reparti di appartenenza e non possono essere comandati a prestare servizio nelle medesime date per le quali è prevista un'assemblea sindacale o un'attività sindacale istituzionale.

Aggiornamento degli ordinamenti delle scuole, accademie e istituti di specializzazione militari e obblighi di informazione sull'attività svolta

Gli articoli 15 e 16 della proposta di legge stabiliscono, rispettivamente, taluni obblighi di informazione in relazione alle attività svolte dai sindacati militari e dalle rappresentanze di base e l'aggiornamento degli ordinamenti delle scuole, delle accademie e degli istituti di specializzazione delle forze armate al fine di inserirvi la materia del « diritto sindacale in ambito militare ».

Il comma 1 dell'articolo 16 stabilisce, inoltre, che ad ogni militare, all'atto dell'arruolamento nonché alla presa di servizio presso un nuovo reparto, venga consegnato, a cura dei comandi competenti, l'elenco dei nominativi e dei recapiti dei delegati della competente rappresentanza unitaria di base.

Disposizioni finali e di coordinamento

Ai sensi dell'**articolo 17** entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottati sia il **regolamento di attuazione** della legge, sia il **regolamento per l'elezione** delle rappresentanze unitarie di base. I regolamenti sono adottati con decreto del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri dell'interno, dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge

23 agosto 1988, n. 400, sentiti i sindacati dei militari che abbiano conseguito l'assenso ministeriale previsto dal richiamato comma 2 dell'articolo 10 della proposta di legge in esame, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Gli schemi di Regolamento dovranno essere trasmessi alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Nello specifico, il **regolamento di attuazione** dovrà definire, in particolare, il numero delle rappresentanze unitarie di base, in funzione dell'unità minima compatibile e dell'autorità gerarchica preposta alla gestione delle materie d'interesse delle rappresentanze sindacali militari, nonché la composizione delle rappresentanze unitarie di base, garantendo un'equilibrata presenza per ciascuna categoria e per ciascun sesso.

A sua volta il **regolamento per l'elezione** delle rappresentanze unitarie di base dovrà disciplinare i procedimenti elettorali, i doveri delle amministrazioni e le dotazioni, le strutture organiche e il materiale necessari per il funzionamento del sindacato e delle rappresentanze unitarie di base ai vari livelli.

L'articolo 18 stabilisce il **divieto di istituire organi di rappresentanza interni alla Forza armata** o al corpo con funzioni analoghe a quelle assegnate ai sindacati dei militari.

Al riguardo, si prevede che:

1. i delegati della rappresentanza militare il cui mandato è in corso alla data di entrata in vigore dei richiamati regolamenti cessino dall'incarico a tale data; essi rimangono in carica, esclusivamente per l'ordinaria amministrazione, fino all'insediamento dei nuovi organi di rappresentanza.
2. l'elezione dei rappresentanti di base, In sede di prima attuazione della legge, avrà luogo entro il novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1.

Da ultimo, ai sensi dell'articolo 19 il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per apportare le necessarie modifiche al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, al fine di adeguarli a quanto disposto dalla medesima legge, in conformità ai princìpi e criteri direttivi da essa desumibili.

In relazione alla disposizione in esame andrebbe valutata l'opportunità di definire in maniera più dettagliata i principi e criteri direttivi della delega in esame

Da un punto di vista formale si osserva che la proposta di legge in esame, analogamente alla proposta di legge A.C. 1060, non inserisce le nuove disposizioni normative all'interno del richiamato Codice dell'ordinamento militare, come invece sembrerebbe opportuno in considerazione del fatto che il decreto legislativo n. 66 del 2010 raccoglie in un unico corpo normativo tutte le disposizioni di interesse della difesa.

LA PROPOSTA DI LEGGE A.C. 1060

La proposta di legge **A.C. 1060** reca la disciplina della rappresentanza sindacale del personale militare tenuto conto, analogamente alla proposta di legge A.C. 875, delle indicazioni contenute nella più volte citata sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018.

In termini generali la proposta di legge prevede l'esistenza di **sindacati nazionali e territoriali,** unitamente alle rappresentanze unitarie di base elette nell'ambito dei comandi al livello stabilito da ciascuna Forza armata, arma e corpo di riferimento.

Come si vedrà più diffusamente in seguito, i sindacati nazionali partecipano alle attività di contrattazione e di concertazione. A loro volta **i sindacati territoriali e le rappresentanze unitarie di base partecipano**, nelle materie di loro competenza, alla **concertazione** con gli organismi di comando territoriale militare a ciò delegati e con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

La proposta di legge indica, infine, espressamente, le norme del Codice dell'ordinamento militare oggetto di abrogazione a seguito dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Principi generali in materia di organizzazione e libertà sindacale e competenze generali delle rappresentanti sindacali

L'articolo 1, nel richiamare le norme costituzionali che riconoscono la libertà di organizzazione sindacale (art 39) e definiscono la difesa della Patria quale sacro dovere del cittadino (art 52) e le norme della

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relative alla libertà di riunione (art. 11) e al divieto di discriminazioni (art.14):

1. riconosce al personale militare il diritto di associarsi in **sindacati e in organizzazioni professionali**;
2. **pone il divieto**, al richiamato personale militare, di iscriversi a sindacati diversi da quelli specificatamente istituiti per il medesimo personale, né assumere la rappresentanza di altre categorie di lavoratori personale.

Ai sensi dell'articolo 1 **i sindacati e le organizzazioni professionali** di personale militare, la cui direzione dovrà essere affidata a personale militare in attività di servizio o comunque assoggettabile ad obblighi di servizio ed appartenente, rispettivamente, all'Esercito, all'Aeronautica militare e alla Marina militare, all'Arma dei carabinieri e al Corpo della guardia di finanza , **non potranno affiliarsi con associazioni sindacali** di altri lavoratori sebbene sia espressamente contemplata la possibilità "di relazioni di tipo organizzativo" con tali associazioni.

In relazione ai **compiti affidati ai rappresentanti sindacali dei militari, il comma 4 dell'articolo 1 della** la proposta di legge in esame prevede, in via generale, che ai rappresentanti sindacali spetti:

- la trattazione della tutela individuale e collettiva dei militari;
- la formulazione di pareri e proposte su leggi e regolamenti;
- la facoltà di essere ascoltati dalle Commissioni parlamentari e dai Ministri di riferimento;
- l'autofinanziamento tramite il contributo dei propri iscritti, in base alle modalità previste dalla legge o dalla contrattazione nazionale;
- la possibilità di fornire consulenza agli organismi delle rappresentanze unitarie di base, sia in fase di predisposizione delle piattaforme contrattuali, sia in fase di contrattazione e concertazione ai vari livelli.

A sua volta l'articolo 2 stabilisce il principio generale in forza del quale è precluso agli appartenenti alle Forze armate e ai corpi di polizia ad ordinamento militare l'esercizio del **diritto di sciopero** o azioni analoghe che possano pregiudicare il servizio. La medesima attività sindacale non dovrà interferire con le attività di servizio ed operative. Il medesimo articolo riconosce alle organizzazioni sindacali il diritto di riunirsi nelle infrastrutture delle amministrazioni di rispettiva appartenenza per non più di dieci ore annue in orario di servizio e senza limiti di tempo al di fuori del citato orario.

Come precedentemente ricordato, il comma 4 dell'articolo 1475 attualmente prevede che "I militari non possono esercitare il **diritto di sciopero**". Per quanto riguarda, invece**, il diritto di riunione**, l'articolo 1470 del Codice vieta riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste per il funzionamento degli organi di rappresentanza; queste ultime, in ogni caso, devono essere concordate con i comandi competenti. Fuori dai predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o che sono in uniforme.

Competenze dei Sindacati nazionali delle Forze armate e dei Corpi di polizia ad ordinamento militare

Gli articoli 3, 4, 10 e 11 della proposta di legge definiscono nel dettaglio le competenze dei sindacati nazionali del personale militare.

In via generale è stabilito il principio in forza del quale le competenze dei sindacati nazionali riguardano **tutte le materie** che interessano il **personale**, **ad eccezione dell'impiego operativo**.

Nel dettaglio, l'articolo 11 definisce le competenze generali dei sindacati nazionali, ai quali è riconosciuta la tutela individuale e collettiva dei militari rappresentati in relazione ad un numero particolarmente ampio di materie.

In relazione alla tutela dei richiamati interessi i sindacati nazionali possono **formulare pareri**, **proposte e richieste:**

1. alle Commissioni parlamentari,
2. ai Ministri competenti;
3. allo Stato maggiore della difesa;
4. agli Stati maggiori corrispondenti;
5. ai Comandi generali su quanto attiene alla tutela collettiva e individuale dei militari rappresentati

Si tratta, in particolare, delle seguenti materie: trattamento e accessorio; durata massima e articolazione dell'orario di lavoro; licenze ordinarie e straordinarie; aspettative; permessi; trattamento economico di missione e di trasferimento; criteri di massima per la formazione criteri per la gestione degli enti di assistenza del personale e partecipazione diretta alla gestione stessa mediante l'inserimento nel consiglio di amministrazione di almeno un delegato designato dall'assemblea; 9) vigilanza sulla corretta applicazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; 10) criteri generali per la mobilità del personale; criteri generali per l'attribuzione degli incarichi; 12) gestione del rapporto di impiego relativamente agli atti normativi e amministrativi di carattere generale relativi allo stato giuridico, previdenziale e assistenziale; 13) misure generali concernenti l'organizzazione degli uffici e del lavoro; attuazione di programmi di formazione del personale;

Sempre ai sensi del richiamato articolo 11 ai sindacati nazionali è inoltre riconosciuto **il ruolo contrattuale** in occasione delle trattative per il rinnovo del contratto di lavoro (cfr. anche articoli 3 e 4) e la possibilità, **sia di** interscambi informativi con gli organismi interessati alla contrattazione, **sia di** incontri con altri organismi sindacali dei lavoratori dipendenti pubblici o privati sui temi di comune interesse.

È, inoltre, prevista la **consultazione periodica** dei sindacati nazionali con i comandi su tutte le materie non di competenza e la loro partecipazione

a convegni e congressi. Al fine, poi, della tutela morale, giuridica, economica, previdenziale e culturale del personale militare è riconosciuta la possibilità "di **interventi di propria iniziativa** su fatti specifici". I sindacati militari possono, inoltre, **esaminare richieste provenienti da militari in congedo** e da cittadini su fatti specifici riguardanti la condizione, il trattamento e la tutela morale dei militari. Sono previsti, inoltre, specifici obblighi di informazione nei loro confronti ed è espressamente riconosciuto **l'esercizio del diritto d'accesso** e di partecipazione di cui alla legge n. 241 del 1990, n. 241, in ordine alle procedure di avanzamento di tutte le categorie rappresentate. Si prevede, infine **la partecipazione dei delegati alla nomina** delle commissioni cui sono demandate decisioni nell'ambito di materie di competenza dei sindacati dei militari.

Alcune specifiche disposizioni della proposta di legge regolano, poi, nel dettaglio i poteri di **contrattazione in capo** ai sindacati dei militari.

Al riguardo gli articoli 3 e 4 riconoscono il potere di contrattazione nazionale e decentrata in capo ai sindacati dei militari.

In particolare:

- i sindacati nazionali partecipano alle attività di contrattazione e di concertazione;
- i sindacati territoriali e le rappresentanze unitarie di base partecipano, nelle materie di loro competenza, alla concertazione con gli organismi di comando territoriale militare a ciò delegati e con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

In relazione alle attività di contrattazione e di concertazione connesse alla definizione e al rinnovo dei contenuti economici e normativi del rapporto d'impiego del personale **i sindacati nazionali firmatari dei contratti nazionali** e **che abbiano conseguito** nelle elezioni delle rappresentanze unitarie di base almeno il **5 per cento dei voti** a livello nazionale**, presentano**, le relative proposte e **richieste,** un mese prima della scadenza contrattuale, al Ministro per la pubblica amministrazione, dandone contestuale conoscenza al Ministro dell'economia e delle finanze e ai Ministri interessati.

Composizione dei sindacati nazionali e diritti dei dirigenti sindacali

Per quanto attiene alla rappresentatività delle organizzazioni contemplate dalla proposta di legge in esame, l'articolo 5 della proposta di legge prevede che i sindacati nazionali, le loro strutture territoriali e le rappresentanze unitarie di base rappresentino unitariamente a tutti i livelli le seguenti categorie:

1. **categoria A**: ufficiali;
2. **categoria B**: marescialli e ispettori;
3. **categoria C**: sergenti e sovrintendenti;
4. **categoria D**: volontari e assimilati in servizio permanente, appuntati e carabinieri dell'Arma dei carabinieri, nonché appuntati e finanzieri del Corpo della guardia di finanza in servizio permanente effettivo;
5. **categoria E**: volontari in ferma breve o prefissata quadriennale e successive rafferme e assimilati;
6. **categoria F**: carabinieri e finanzieri in ferma quadriennale.

Al riguardo, si osserva che attualmente, in base all'art. 872 del D.P.R. n. 90 del 2010, in ciascuno dei tre livelli della rappresentanza militare **sono attualmente presenti le categorie sottoelencate**

a) **categoria A**: ufficiali e aspiranti ufficiali in servizio permanente, in ferma volontaria, trattenuti o richiamati in servizio;
b) **categoria B**: marescialli e ispettori in servizio permanente, in ferma volontaria, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio;
b-bis) **categoria C**: sergenti e sovrintendenti in servizio permanente, in ferma volontaria, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio;
c) **categoria D**: graduati e militari di truppa (graduati in servizio permanente e in ferma, allievi ufficiali delle accademie militari e in ferma prefissata, allievi delle scuole militari, allievi sottufficiali, allievi carabinieri e finanzieri, volontari in ferma, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio);
d) **per i militari di leva**:
1) **categoria E**: ufficiali e aspiranti ufficiali di complemento in servizio di prima nomina;
2) **categoria F**: militari e graduati di truppa in servizio di leva, compresi gli allievi ufficiali di complemento, i carabinieri ausiliari e gli allievi carabinieri ausiliari.

Per quanto concerne, la **collocazione in aspettativa** dei militari appartenenti a ciascun sindacato di categoria, sia a livello nazionale che a livello territoriale, ai sensi dell'articolo 8 spetta al Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro dell'economia e delle finanze, concordare con i sindacati nazionali maggiormente rappresentativi la collocazione in aspettativa dei militari appartenenti a ciascun sindacato di categoria, sia a livello nazionale che a livello territoriale. Ai militari collocati in aspettativa in numero non superiore al rapporto di una unità ogni tremila dipendenti o frazione di tremila dell'organico di ogni singola categoria, si prevede che venga applicato il trattamento giuridico ed economico previsto per il personale in analoga posizione.

In relazione, poi, ai componenti degli organi statutari dei sindacati che **non siano stati collocati** in aspettativa si prevede che i medesimi possano essere autorizzati, su richiesta dei dirigenti del rispettivo sindacato e fatte salve inderogabili esigenze di servizio, a usufruire di **permessi retribuiti**

per il tempo necessario allo svolgimento della normale attività sindacale e per la partecipazione alle riunioni degli organi di appartenenza.

In via generale, si segnala, infine, che:

1. i trasferimenti d'ufficio di personale dirigente sindacale a livello nazionale o provinciale possono essere effettuati solo previo nulla osta del sindacato di appartenenza;
2. i militari componenti il sindacato nazionale o territoriale e gli eletti delegati della rappresentanza unitaria di base non sono perseguibili disciplinarmente per le opinioni espresse nello svolgimento dei compiti connessi con l'esercizio del mandato.

Disposizioni in materia di rappresentanze unitarie di base

Come in precedenza rilevato la proposta di legge in esame riconosce, in via generale, alle rappresentanze unitarie di base la **possibilità di partecipare alle attività di concertazione** con gli organismi di comando territoriale militare a ciò delegati e con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali (art.4).

Analogamente a quanto previsto per i sindacati nazionali la proposta definisce, poi, ulteriori e più specifici ambiti di operatività delle rappresentanze unitarie di base.

Al riguardo, l'articolo 12 fissa la regola generale in forza della quale le rappresentanze unitarie di **base:**

1. **sono competenti a trattare materie** concernenti la tutela e la condizione del personale militare **nell'ambito della corrispondente unità** e che a loro compete la vigilanza sull'applicazione degli accordi economici e normativi al livello di corrispondenza;
2. possono **trattare direttamente** con i responsabili delle regioni e degli enti locali competenti specifiche materie (edilizia residenziale; trasporti, formazione e aggiornamento culturale e professionale; igiene del lavoro; antinfortunistica; promozione del benessere del personale; edilizia residenziale; trasporti, formazione e aggiornamento culturale e professionale; Igiene del lavoro; antinfortunistica; e promozione del benessere del personale).

Si segnala, infine, che l'articolo 12 elenca una serie di "settori" rientranti, in via generale, nelle competenze delle rappresentanze unitarie di base.

Tali settori riguardano la conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, la qualificazione professionale e l' inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare; le provvidenze per gli infortuni subìti e per le infermità contratte in servizio o per causa di servizio; l' attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari dei militari; l'organizzazione delle sale convegni e delle mense, nonché controllo delle condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di

lavoro; gli alloggi, con la partecipazione di rappresentanti delegati dall'assemblea a tutte le commissioni previste dai regolamenti per la gestione, l'assegnazione e l'acquisto degli stessi; verifica della puntuale, corretta e uniforme applicazione, in sede locale, delle disposizioni economiche e normative introdotte dai contratti di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 (cfr. quadro normativo); il diritto di informazione ai sensi dell'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395; la formulazione di pareri e di proposte ai sindacati nazionali.

Per quanto attiene alla composizione delle rappresentanze unitarie di base, il richiamato articolo 5 prevede che in tali organismi siano rappresentate oltre alle sei categorie di personale militare presenti nei sindacati nazionali e nelle loro strutture territoriali, anche le seguenti categorie:

1. **categoria G**: ufficiali in ferma prefissata;
2. **categoria H:** volontari in ferma annuale e raffermati delle Forze armate, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, presenti al livello considerato proporzionalmente al numero degli appartenenti alle singole categorie.

Con riferimento alla **composizione numerica** delle singole rappresentanze unitarie di base tale profilo viene delegato dall'articolo 13 della proposta di legge in esame ad un apposito regolamento, della proposta di legge, fermo restando che dovrà essere, comunque, rispettato il criterio della **proporzionalità** del numero degli appartenenti alle singole categorie di personale.

Elezioni dei delegati della rappresentanza unitaria di base

Per quanto riguarda le **modalità di elezione** dei componenti delle rappresentanze unitarie di base **l'articolo 13 demanda ad un apposito decreto** del Ministro della difesa, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e previo parere delle competenti commissioni parlamentari, il regolamento per **l'elezione e il funzionamento delle rappresentanze unitarie di base**, in conformità alle disposizioni della legge e in attuazione di un apposito accordo con i sindacati nazionali dei militari e dei corpi di polizia ad ordinamento militare che dovrà essere siglato entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Il regolamento deve, in particolare, prevedere:

1. **il numero delle rappresentanze unitarie di base** in funzione dell'unità minima compatibile e dell'autorità gerarchica preposta alla gestione delle materie di interesse delle rappresentanze sindacali militari;

2. **la composizione** delle rappresentanze unitarie di base, garantendo un'equilibrata presenza per ciascuna categoria e comunque la presenza di almeno un rappresentante donna, ove non eletta e compatibilmente con l'effettiva presenza di militari donne nell'organico dell'unità di riferimento;
3. **i procedimenti elettorali e le dotazioni**, le strutture organiche, nonché il materiale necessario per il funzionamento della rappresentanza unitaria di base ai vari livelli.

Fermo restando quanto sarà nel dettaglio disciplinato dal richiamato regolamento, gli articoli 6 e 7 della proposta di legge recano a loro volte puntuali disposizioni relative all'elezione dei delegati della rappresentanza unitaria di base specificando che i medesimi devono essere eletti nell'ambito dei comandi al livello stabilito per ciascuna Forza armata, arma e corpo di riferimento. Nella composizione degli organismi di rappresentanza a tutti i livelli dovrà essere assicurata la presenza, qualora non eletta, di almeno una rappresentante di sesso femminile, indipendentemente dalla categoria di appartenenza.

Si stabilisce, inoltre, che:

1. gli eletti **durino in carica tre anni** e siano rieleggibili per un ulteriore mandato. L'elezione in due mandati consecutivi è motivo di ineleggibilità per il mandato successivo. In caso di cessazione anticipata dal mandato, i militari sono sostituiti, per il periodo residuo, dai candidati che nelle votazioni effettuate più di recente seguono, nella graduatoria, l'ultimo degli eletti;
2. **il numero degli eletti** per ciascuna rappresentanza unitaria di base **sia di uno per ogni cento o frazione di cento militari** in servizio, per tutte le categorie, per ogni unità con un organico fino a duecento addetti e di uno ogni trecento o frazione di trecento per ogni unità da duecento fino a tremila addetti;
3. i militari eleggibili **siano votati su liste elettorali**, formate da un numero pari almeno a quello dei delegati da eleggere;
4. l'elezione dei delegati delle rappresentanze unitarie di base avvenga con il **sistema della proporzionale pura,** con voto di lista e con l'espressione di preferenze pari a un massimo di un terzo degli eletti (art. 7).

Ulteriori disposizione riguardano, nello specifico, la **presentazione delle liste** (le liste elettorali devono essere presentate dai sindacati nazionali costituiti con atto legale, in forma unitaria o separata ovvero da militari del comando di riferimento; al fine della loro ammissione, le liste devono essere depositate almeno quaranta giorni prima della data prevista per le elezioni e devono essere firmate da almeno il 10 per cento del personale

appartenente a ciascun comando interessato. Un militare può sottoscrivere una sola lista) e le **modalità del voto** (l'elezione dei delegati ha luogo per scrutinio segreto con voto diretto e nominativo).

Per quanto concerne, da ultimo, la **propaganda elettorale** finalizzata alle elezioni nelle rappresentanze unitarie di base, è fatto divieto di compiere qualsiasi atto discriminatorio verso candidati o delegati. È, altresì, vietato qualsiasi atto teso a influenzare o a limitare, attraverso l'autorità connessa agli incarichi di comando ovvero ai rapporti gerarchici connessi al grado, il libero esercizio del voto da parte dei militari o dei delegati nell'ambito dell'attività riferita alle attività di voto, nonché all'esercizio della rappresentanza militare (art. 14).

Tali comportamenti, precisa il comma 4 dell'articolo 4, sono considerati gravi atti di violazione disciplinare.

Si contempla, inoltre, la possibilità per i candidati di svolgere la propaganda elettorale anche attraverso mezzi di comunicazione diretta e siti internet, nonché attraverso i sindacati nazionali se costituiti. I candidati, possono, inoltre, convocare e presiedere apposite assemblee, organizzate per ciascun comando sede di elezioni, e possono essere assistiti, su loro richiesta, dai sindacati nazionali o territoriali per la propaganda elettorale e per la presentazione dei candidati stessi. Nel corso delle richiamate assemblee di ogni candidato iscritto in una lista dichiarata valida ha diritto di presentare e di esporre il proprio programma elettorale e quello della lista che rappresenta. Si prevede, infine, che le assemblee e le riunioni dei candidati sono svolte in orario di servizio.

Si segnala, infine, che analogamente a quanto previsto per i militari componenti del sindacato nazionale e territoriale, anche per i delegati eletti nella rappresentanza unitaria di base è stabilito il principio della **non perseguibilità, in via *disciplinare***, *per le opinioni espresse nell'espletamento dei compiti* connessi con l'esercizio del mandato (art. 9). Si stabilisce, inoltre, il loro diritto a manifestare il proprio pensiero in ogni sede su tutte le questioni non classificate che riguardano la vita militare.

I delegati **possono svolgere attività di rappresentanza** anche al di fuori degli organi di appartenenza a titolo personale o a nome degli stessi organi, qualora da questo delegati. I delegati hanno, inoltre, **facoltà di distribuire proprie comunicazioni** scritte al personale militare sulle materie di loro competenza, nonché di visitare le strutture e i reparti militari della loro base elettorale quando lo ritengono opportuno, dandone, almeno trentasei ore prima, avviso preventivo ai comandanti competenti. Sono vietati gli atti in qualsiasi modo diretti a condizionare

l'esercizio del mandato degli organismi della rappresentanza unitaria di base o dei singoli membri.

Nel periodo in cui il delegato rimane in carica **è sospesa la normale redazione della documentazione caratteristica**. L'aver svolto il ruolo di delegato della rappresentanza unitaria di base **è motivo di merito da considerare nella valutazione dell'intero periodo del mandato svolto**.

Modifiche e abrogazioni al Codice dell'ordinamento militare

L'**articolo 15** reca talune modifiche al richiamato Codice dell'ordinamento militare di cui al D.lgs. 66/2010.

Precisamente si modifica l'articolo 1470 del codice in tema di libertà di riunione, stabilendo che sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste per il funzionamento delle attività sindacali e delle rappresentanze unitarie di base**.** Si stabilisce altresì che fuori dai citati luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o che sono in uniforme, salvo quelle previste per il funzionamento delle attività sindacali e delle rappresentanze unitarie di base.

D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 **Art. 1470**	**A.C. 1060** **Art. 15**
1. Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste per il funzionamento ~~degli organi di rappresentanza; queste ultime, in ogni caso, devono essere concordate con i comandi competenti.~~	Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste per il funzionamento **delle attività sindacali e delle rappresentanze unitarie di base**;
2. Fuori dai predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o che sono in uniforme.	Fuori dai **luoghi di cui al comma 1** sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o che sono in uniforme**, salvo quelle previste per il funzionamento delle attività sindacali e delle rappresentanze unitarie di base.**

Ulteriori modifiche al Codice riguardano la soppressione del più volte richiamato articolo 1475 del Codice e degli articoli da 1476 a 1482 che

recano, a loro volta, disposizioni concernenti gli organismi della rappresentanza militare.

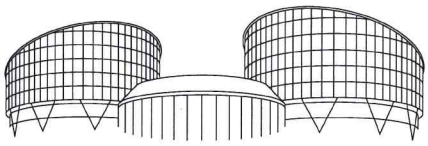
Nello specifico, l'articolo **1476** definisce gli attuali organismi della rappresentanza militare (organo centrale, organo intermedio, organo di base); l'articolo **1477** detta disposizioni in materia di elezione dei richiamati organismi; l'articolo **1478** riguarda le riunioni, le competenze e le attività degli organismi della rappresentanza militare, l'articolo **1479** reca il divieto di condizionamento del mandato di rappresentanza; l'articolo **1480** concerne il trasferimento del delegato; l'articolo **1481** rinvia al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 per quanto concerne i contenuti del rapporto di impiego del personale militare; l'articolo **1482** reca disposizioni di esecuzione in materia di rappresentanza militare

Da un punto di vista formale si osserva che se da un lato la proposta di legge prevede espressamente le abrogazioni della normativa vigente, dall'altro lato, analogamente alla proposta di legge A.C. 875, non si inseriscono le nuove disposizioni normative all'interno del richiamato Codice dell'ordinamento militare, come invece sembrerebbe opportuno in considerazione del fatto che il decreto legislativo n. 66 del 2010 raccoglie in un unico corpo normativo tutte le disposizioni di interesse della difesa.

Andrebbe, inoltre, valutata l'opportunità di prevedere una disposizione di carattere transitorio in considerazione del fatto che la proposta di legge in esame, nell'abrogare le norme del Codice dell'ordinamento militare concernenti gli organismi della rappresentanza militare non stabilisce una diversa data di entrata in vigore di queste norme rispetto a quella prevista dall'articolo 16 per la legge nel suo complesso (tale data è fissata nel giorno successivo a quello della pubblicazione nella gazzetta ufficiale)

.

Giurisprudenza CEDU



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE MATELLY c. FRANCE

(Requête n° 10609/10)

ARRÊT

STRASBOURG

2 octobre 2014

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

En l'affaire Matelly c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Mark Villiger, *président,*
Ann Power-Forde,
Ganna Yudkivska,
Vincent A. De Gaetano,
André Potocki,
Helena Jäderblom,
Aleš Pejchal, *juges,*
et de Claudia Westerdiek, *greffière de section,*

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 août 2014,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 10609/10) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet État, M. Jean-Hugues Matelly (« le requérant »), a saisi la Cour le 6 février 2010 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par Me D. Dassa Le Deist, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, Mme E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant allègue que l'ordre qui lui a été donné, en sa qualité de gendarme, de ne plus adhérer à une association, constitue une violation de l'article 11 de la Convention.

4. Le 28 juin 2011, la requête a été communiquée au Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est officier de gendarmerie. Il exerce les fonctions de contrôleur de gestion de la région de gendarmerie de Picardie depuis 2005. Par ailleurs, il est chercheur associé dans un laboratoire rattaché au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

6. En avril 2007, fut créé un forum sur internet, intitulé « gendarmes et citoyens », que le requérant décrit comme un espace administré et modéré,

destiné à permettre l'expression et l'échange entre les gendarmes et les citoyens.

7. Fin mars 2008, une association baptisée « Forum gendarmes et citoyens » (ci-après « l'association ») se constitua pour donner un cadre juridique à cet espace, le requérant en étant membre fondateur puis vice-président. Outre des civils ou des gendarmes retraités, d'autres militaires de la gendarmerie en activité participèrent à l'association en tant que membres, certains siégeant au conseil d'administration.

8. L'objet de l'association, tel qu'il ressort de l'article 2 de ses statuts, déposés à la sous-préfecture de Brest, était le suivant :

> « Faciliter l'expression et l'information des gendarmes et des citoyens sur la situation et le fonctionnement des forces de sécurité et de défense, en vue de renforcer la compréhension et les liens entre les citoyens et les agents de la force publique qu'ils entretiennent pour l'intérêt de tous, conformément aux principes posés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; mettre à la disposition de ses membres et du public des forums en ligne et éditer des publications électroniques ou autres ; mener et publier toutes études, analyses et réflexions utiles en vue de la transparence, l'efficacité, la qualité du service public de sécurité au bénéfice des citoyens et de la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes. »

9. Cette association, outre la responsabilité du forum internet, édita une revue de presse et une revue numérique.

10. Le 6 avril 2008, le requérant informa par courrier le directeur général de la gendarmerie nationale de la création de l'association. Exposant son objet, il précisa qu'elle s'adressait notamment aux militaires en activité, leur permettant d'exercer les « nouvelles possibilités d'expression offertes par leur statut ». Il ajouta qu'elle souhaitait développer l'information, la réflexion et les propositions sur les questions de sécurité et de défense, sans oublier la situation des personnels. Cependant, il indiqua que l'association n'avait pas de caractère professionnel, son objet étant centré sur la communication.

11. Un autre courrier avait été précédemment adressé par le requérant à la revue *L'Essor de la gendarmerie* pour expliquer le positionnement de l'association et préciser que la présence importante de gendarmes en activité en son sein, notamment parmi son conseil d'administration, n'en faisait pas une association professionnelle.

12. Dans un entretien accordé à ce même périodique en mai 2008, le sous-directeur des ressources humaines de la gendarmerie précisa que, le 12 avril 2008, le directeur général avait indiqué qu'il se prononcerait sur la situation née de la création de cette association après avoir analysé la compatibilité de l'adhésion de gendarmes en activité avec leur statut.

13. Le 26 mai 2008, l'annonce officielle de la création de l'association fut publiée au Journal officiel de la République française.

14. Le 27 mai 2008, le directeur général de la gendarmerie nationale donna l'ordre au requérant et aux autres gendarmes en activité membres de l'association d'en démissionner sans délai et de lui en rendre compte par

écrit sous huit jours, sous peine d'application de la réglementation applicable en cas de violation des dispositions statutaires. Il estima que l'association présentait les caractéristiques d'un groupement professionnel à caractère syndical, étant destinée à participer à « la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes ».

15. Le 28 mai 2008, le requérant écrivit au nom de l'association au directeur général afin de l'informer que celle-ci était prête à modifier dans ses statuts les mentions ambiguës au regard des obligations militaires. Sans faire référence au courrier précédent qu'il n'avait apparemment pas encore reçu, il mentionna que des militaires en activité participaient à « de nombreuses associations de type professionnel » sans qu'ils soient inquiétés, citant notamment « la Saint-Cyrienne » ou l'association éditrice de la revue *Essor de la gendarmerie*.

16. Le 5 juin 2008, il démissionna de l'association.

17. Le 9 juin 2008, le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris, saisi par le requérant et l'association, se déclara incompétent pour ordonner le retrait ou la suspension de la décision contestée du directeur général, en l'absence de voie de fait justifiant la compétence des juridictions judiciaires, dès lors que cette décision n'était pas manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'autorité militaire.

18. Le 26 juillet 2008, l'association se réunit en assemblée générale extraordinaire. Un nouveau conseil d'administration fut désigné. Les statuts furent modifiés pour supprimer la mention ayant motivé l'ordre de démission donné aux membres militaires en activité, à savoir « la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes ».

19. Le 27 octobre 2008, après avis de la commission de recours, le ministre de la Défense rejeta le recours administratif préalable du requérant contre la décision litigieuse, considérant qu'aucun militaire en activité ne pouvait adhérer à l'association, dès lors qu'elle revêtait, au regard de ses modalités d'action, de ses statuts et des objectifs affichés sur son site internet, les caractéristiques d'un groupement professionnel au sens de la loi applicable.

20. Le 5 novembre 2008, le requérant saisit le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision ministérielle.

21. Le 21 janvier 2010, le secrétariat de la 7ème sous-section du contentieux lui adressa un avis d'audience pour le 29 janvier suivant.

22. Le 2 février 2010, de retour d'une permission, le requérant en accusa réception, sollicitant par courrier électronique les conclusions du rapporteur public et leur sens.

23. Le 3 février 2010, le rapporteur public lui répondit qu'il avait conclu au rejet de la requête.

24. Le requérant mentionne que les autorités militaires produisirent devant le juge administratif des pièces établies après son départ de l'association. Il s'agit de deux lettres adressées, l'une à un parlementaire le

4 septembre 2008 et l'autre au ministre de l'Intérieur le 6 novembre 2008, ainsi que des projets tirés du blog de l'association le 29 septembre 2008, exposant les positions arrêtées à l'issue d'une série de débats et de vote d'avril à septembre 2007, ainsi que depuis début 2008.

25. Par un arrêt du 26 février 2010, le Conseil d'Etat rejeta la requête du requérant. Il estima tout d'abord que son grief relatif à la prévisibilité de la notion de groupement militaire professionnel à caractère syndical et des règles de la discipline militaire n'était pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier la portée. Il considéra par ailleurs que la disposition légale applicable constituait une restriction légitime au sens des articles 10 et 11 de la Convention, ne faisant pas obstacle à l'adhésion des personnes concernées à d'autres groupements que ceux ayant pour objet la défense de leur intérêt professionnel. Il ajouta que le caractère exécutoire de plein droit de la décision litigieuse n'avait pas pour effet d'interdire l'exercice de voies de recours et précisa que le refus de la commission de recours de prendre en compte des faits postérieurs à sa saisine n'était pas incompatible avec les articles 6 et 13 de la Convention. Il considéra encore que l'existence d'autres associations de militaires, à la supposer démontrée, n'avait pas d'influence sur la légalité de la décision en cause. Enfin, il jugea qu'il ressortait des pièces du dossier que l'association « Forum gendarmes et citoyens » constituait un groupement professionnel au sens de la loi applicable, son objet étant, entre autres, la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes.

II. LE DROIT INTERNE ET EUROPEEN PERTINENTS

A. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Le code de la Défense

26. Les dispositions pertinentes relatives à l'exercice des droits civils et politiques par le personnel militaire sont issues d'une loi n° 2005-270 du 24 mars 2005, reprenant pour l'essentiel les dispositions de l'ancien article 10 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, et figurent dans le code de la défense aux articles suivants :

Article L. 4121-1

« Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées au présent livre. »

Article L. 4121-2

« Les opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, sont libres.

Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression. Elle ne fait pas obstacle au libre exercice des cultes dans les enceintes militaires et à bord des bâtiments de la flotte. (...) »

Article L. 4121-3

« Il est interdit aux militaires en activité de service d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique. (...) »

Article L. 4121-4

« L'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire.

L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire.

Il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance. »

27. Le statut de la gendarmerie a par ailleurs connu une réforme importante initiée en 2002 et parachevée par la loi n° 2009-971 du 3 août 2009, qui place les gendarmes sous la tutelle du ministère de l'Intérieur pour ce qui concerne leurs missions de caractère civil, comprenant notamment celles relevant de la police administrative (article L. 3225-1 du code de la Défense). La gestion du corps proprement dite continue toutefois de relever du ministère de la Défense.

28. Cette évolution du statut de la gendarmerie a été prise en compte par le Comité européen des Droits Sociaux, dans ses conclusions pour la France des 31 mars 2002 et 31 mai 2004, dans la mesure où le rapprochement avec la police est de nature à influer sur les contours des droits sociaux reconnus aux gendarmes au titre de la Charte sociale européenne.

2. La jurisprudence du Conseil d'État

29. Dans un arrêt *Remy* du 26 septembre 2007 (n° 263747), le Conseil d'État a jugé qu'un groupement qui « a notamment pour objet la défense des intérêts matériels et moraux des militaires (...) constitue un groupement professionnel » auquel les militaires ne peuvent adhérer.

30. Le Conseil d'État a également jugé que « les dispositions (...) de l'article L. 4121-4 du code de la Défense, qui ne font en rien obstacle à ce que les militaires adhèrent à d'autres groupements que ceux qui ont pour objet la défense de leurs intérêts professionnels, constituent des restrictions légitimes au sens de ces stipulations de l'article 11 » de la Convention (*Association de défense des droits des militaires*, 11 décembre 2008, n°s 306962, 307403 et 307405). Dans ses conclusions, le rapporteur public a souligné que la notion de « groupement professionnel » avait été spécialement choisie par le législateur pour être plus large que celle de

« syndicat », afin de couvrir toute « structure qui servirait de paravent à une action de type syndical », et ce pour maintenir une interdiction totale de toute activité syndicale, conformément aux recommandations de la commission de révision du statut général des militaires présidée par Renaud Denoix de Saint Marc dans son rapport remis en 2003.

B. Le droit européen

1. Le Conseil de l'Europe

31. L'article 5 de La Charte sociale européenne (révisée) prévoit ce qui suit s'agissant du droit syndical :

Article 5 – Droit syndical

> « En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties contractantes s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale. »

32. Dans sa décision du 4 décembre 2000 (sur le bien-fondé de la réclamation 2/1999), le Comité européen des Droits Sociaux a considéré, en citant les travaux préparatoires de la Charte, que « les États sont autorisés à apporter « n'importe quelle limitation et même la suppression intégrale de la liberté syndicale des membres des forces armées » » (§ 28).

33. Dans ses conclusions pour la France du 31 mars 2002, le Comité a rappelé que l'article 5, repris tel quel dans la Charte révisée, autorise la suppression totale du droit syndical aux membres des forces armées, mais que, s'agissant de la police, le droit syndical peut tout au plus faire l'objet de limites. Il a ajouté que les associations professionnelles de policiers autorisées doivent être en mesure d'exercer certaines prérogatives syndicales telles que le droit de négocier les conditions de travail, la rémunération, ainsi que la liberté de réunion. Le Comité a dès lors demandé que le prochain rapport pour la France indique pourquoi il est considéré que les fonctions de la gendarmerie sont d'une nature militaire. Dans ses conclusions pour la France du 31 mai 2004, le Comité a relevé que « (...) toute action de la gendarmerie nationale s'inscrit dans un cadre statutaire militaire, tel que défini par la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972. Par conséquent, tout militaire de la gendarmerie, quels que soient la mission confiée et éventuellement le ministère au profit duquel il est employé, agit en permanence en qualité de militaire. Même si la gendarmerie est normalement amenée dans le cadre de son service à assurer différentes

missions administratives ou judiciaires, son caractère militaire n'est nullement altéré ou remis en cause ».

34. Le 11 avril 2006, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation 1742 (2006) sur les droits de l'homme des membres des forces armées, par laquelle elle demande aux États membres « d'autoriser les membres des forces armées à s'organiser dans des associations professionnelles représentatives ou des syndicats ayant le droit de négocier sur des questions concernant les salaires et les conditions de travail, et de mettre en place des organismes consultatifs à tous les niveaux réunissant ces associations ou syndicats, représentant toutes les catégories de personnel » (9.1). Dans le même texte, elle recommande au Comité des Ministres d'adopter en faveur des membres des forces armées des lignes directrices contenant au minimum certains droits, dont le « droit à la liberté de réunion et d'association, y compris [le] droit de se syndiquer et [le] droit d'appartenir à un parti politique » (10.2.2), tout en précisant que l'exercice de ces droits peut connaître certaines restrictions.

35. Dans son rapport du 24 mars 2006 ayant abouti à l'adoption de la recommandation citée au point précédent, le rapporteur du projet notait que 19 des 42 États membres dotés de forces armées ne garantissaient pas le droit d'association à leur personnel militaire et que 35 ne garantissaient pas le droit de négociation collective, alors que seule l'Espagne avait fait officiellement une réserve à l'article 11 de la Convention.

36. Enfin, dans sa Recommandation CM/Rec(2010)4 du 24 février 2010 le Comité des Ministres a considéré que « Les membres des forces armées devraient bénéficier du droit d'adhérer à des instances indépendantes défendant leurs intérêts et du droit syndical et de négociation collective. Lorsque ces droits ne sont pas accordés, la validité de la justification donnée devrait être réexaminée, et les restrictions inutiles et disproportionnées au droit à la liberté de réunion et d'association devraient être levées » (§ 54).

2. *L'Union Européenne*

37. L'article 12 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se lit comme suit :

> « Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 10 ET 11 DE LA CONVENTION

38. Invoquant l'article 11 de la Convention, le requérant se plaint d'une ingérence dans l'exercice de sa liberté d'association, dont il conteste tant la légalité, faute de prévisibilité suffisante de la loi applicable, que la légitimité, en l'absence de trouble créé, selon lui, à l'ordre dans les forces armées, et la proportionnalité, compte tenu de l'objet réel de l'association.

39. Le requérant invoque également l'article 10 de la Convention pour dénoncer la disproportion de l'ingérence constituée par l'ordre qui lui a été donné de démissionner de l'association, alors qu'aucune des publications de celle-ci auxquelles il a participé n'a été mise en cause par l'autorité militaire.

40. La Cour rappelle que la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11, de sorte que l'article 11 s'envisage à la lumière de l'article 10 (voir, entre autres, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 88-89, CEDH 2003-II et *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, § 33, CEDH 2007 II).

41. Elle estime toutefois que les questions que pose l'affaire se situent en réalité sur le terrain de l'article 11 de la Convention qui se lit comme suit :

Article 11

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

A. Sur la recevabilité

42. La Cour constate que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèse des parties

a) Le requérant

43. Le requérant allègue que l'ordre qui lui a été donné par le directeur général de la gendarmerie de démissionner, sans délai, de l'association, sous peine de sanctions disciplinaires, constitue une ingérence dans l'exercice de sa liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention.

44. Il soutient que cette ingérence n'était justifiée par aucune base légale, puisque les articles L. 4121-3 et L. 4121-4 du code de la défense interdisent aux militaires d'adhérer aux seuls « groupements ou associations à caractère politique » et « groupements professionnels militaires à caractère syndical ». Le requérant ajoute que cette dernière notion n'est pas définie en droit français et ne permet donc pas de distinguer clairement entre les associations ou groupements auxquels un militaire peut adhérer ou non. Le requérant estime également que l'arrêt *Remy*, rendu par le Conseil d'État le 26 septembre 2007 (paragraphes 29-30 ci-dessus), ne permet pas de considérer que la loi était suffisamment prévisible, puisque cette décision n'a été rendue que quatre mois avant la création de l'association en cause. Le requérant fait également valoir que cette association ne pouvait être qualifiée de « syndicat » au sens du code du travail.

45. Il estime ensuite que l'interdiction qui lui a été faite ne poursuit pas de but légitime, puisque ni l'objet ni l'activité de l'association en cause ne présentaient de menace pour la défense de l'ordre dans les forces armées. Le requérant ajoute que les gendarmes ne sauraient être placés en dehors de la société et qu'ils exercent au contraire leur fonction au contact des citoyens. La promotion, dans un cadre associatif, de l'expression, l'information et la communication entre citoyens et militaires ne menacerait donc pas la mission des forces armées. Il précise en outre que des associations ayant pour but la défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres militaires existent depuis longtemps en France, sans menacer l'ordre dans les forces armées.

46. Il considère également que cet ordre de retrait n'était pas nécessaire dans une société démocratique, puisqu'il ne se justifiait que par sa qualité de gendarme et reposait sur une interprétation erronée des statuts de l'association. Le requérant indique que ces statuts précisent que l'association a pour but l'expression, l'information et la communication entre citoyens et militaires, et non une quelconque activité de nature syndicale. Il ajoute que l'association n'a mené aucune action démontrant une volonté de défendre les intérêts professionnels de ses membres, comme l'atteste la présence de civils en son sein.

47. Il soutient en outre que l'ordre de démissionner sans délai était manifestement disproportionné, en l'absence notamment de toute

information préalable quant aux difficultés de compatibilité des statuts de l'association avec l'appartenance de certains de ses membres aux forces armées et de toute possibilité de mettre ces statuts en conformité avec le droit. Le requérant conteste en tout état de cause l'interdiction totale faite aux militaires de former des associations professionnelles ou des syndicats.

b) Le Gouvernement

48. Le Gouvernement soutient que l'ingérence dans l'exercice de la liberté d'association du requérant était prévue par la loi, dont les termes étaient suffisamment clairs et prévisibles. Il indique que la définition de « groupement professionnel », auquel les gendarmes ne peuvent adhérer, a été précisée par le Conseil d'État dans son arrêt *Remy* du 26 septembre 2007.

49. Il affirme que le requérant ne remet pas en cause la conventionalité du principe de l'interdiction pour les militaires d'adhérer à des groupements de caractère syndical, mais conteste seulement que l'association en cause ait eu un caractère syndical. À ce titre, le Gouvernement indique que l'article 2 des statuts de l'association précise que celle-ci avait notamment pour objet la défense des conditions matérielles et morales des gendarmes et qu'elle pouvait donc être qualifiée de groupement professionnel. Il ajoute que cet objet est confirmé par les publications ultérieures de l'association produites par le requérant.

50. Le Gouvernement estime ensuite que la restriction en cause était légitime, nécessaire dans une société démocratique et proportionnée. Il considère que cette restriction à la liberté d'association et à la liberté d'expression a été imposée afin de répondre au besoin légitime de défense de l'ordre et de sûreté nationale et qu'elle est destinée à assurer l'efficacité opérationnelle des forces armées et la discipline nécessaire à ce type d'organisation. Il ajoute que les États jouissent en la matière d'une marge d'appréciation. Il se réfère à ce titre aux décisions du Comité européen des droits sociaux prises sur le fondement des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne.

51. Le Gouvernement soutient que l'ingérence était également nécessaire dans une société démocratique. Il fait valoir que cette restriction de la liberté d'association s'explique par la spécificité des attributions confiées à la gendarmerie, laquelle est directement rattachée aux forces armées et donc distincte de la police nationale quant à son statut et à ses missions. Il estime que cette ingérence est justifiée, d'une part, par le souci d'éviter que les forces armées ne soient déstabilisées par des mouvements revendicatifs contestant la hiérarchie et, d'autre part, par celui de garantir la neutralité de l'armée qui reste au service de la Nation toute entière.

52. Le Gouvernement considère également que cette restriction à la liberté d'association des gendarmes est proportionnée. Il soutient qu'il n'existe pas d'interdiction générale d'adhérer à des associations, mais

seulement à des groupements défendant des intérêts catégoriels. Il estime par ailleurs que la liberté d'expression individuelle demeure un droit fondamental dont disposent les militaires, lequel doit toutefois être concilié avec les principes de loyauté et de réserve. Il indique que le requérant n'en a jamais été privé comme le démontrent ses publications antérieures et postérieures à l'ordre qui lui a été fait de démissionner, ainsi que de ses activités de chercheur-associé entre 1999 et 2008.

53. Enfin, le Gouvernement fait valoir que la loi française a mis en place des voies de dialogue social spécifiques au sein des forces armées, afin de garantir au mieux les intérêts collectifs des militaires. Il indique qu'au niveau national la concertation est assurée par le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), composé de représentants de militaires, qui exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires, auquel sont adjoints sept conseils de la fonction militaire (CFM) rattachés aux différentes armées, directions ou services spécifiques, afin que s'expriment les préoccupations particulières concernant les conditions de vie, d'exercice du métier de militaire ou d'organisation du travail. Il précise qu'il existe un CFM spécifique rattaché à la gendarmerie nationale, le CFMG.

54. Le Gouvernement ajoute qu'en 2005 un Haut Comité de l'évaluation de la condition militaire a été institué. Il s'agit d'un organisme indépendant, composé de sept personnalités reconnues pour leurs qualités d'analyse et d'expertise, chargé d'évaluer les évolutions susceptibles d'avoir une influence sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leur famille, ainsi que les conditions de réinsertion dans la vie civile. Cet instance rend chaque année un rapport public adressé au président de la République et transmis au Parlement, dans lequel il formule des propositions pour garantir une juste évolution de la condition militaire au regard de l'évolution de la société et établit un suivi des recommandations faites les années précédentes.

2. *Appréciation de la Cour*

a) Principes généraux

55. La Cour rappelle que l'article 11 § 1 présente la liberté syndicale comme une forme ou un aspect spécial de la liberté d'association. Les termes « pour la défense de ses intérêts » qui figurent à cet article ne sont pas redondants et la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement. Il doit donc être loisible à un syndicat d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres et les adhérents individuels ont droit à ce que leur syndicat soit entendu en vue de la défense de leurs intérêts (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*,

27 octobre 1975, §§ 38-40, série A n° 19, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, 6 février 1976, §§ 39-41, série A n° 20, et *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, § 42, CEDH 2002 V).

56. Le paragraphe 2 n'exclut aucune catégorie professionnelle de la portée de l'article 11 : il cite expressément les forces armées et la police parmi celles qui peuvent, tout au plus, se voir imposer par les États des « restrictions légitimes », sans pour autant que le droit à la liberté syndicale de leurs membres ne soit remis en cause (*Syndicat national de la police belge,* précité, § 40, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, n° 28602/95, §§ 28 et 29, CEDH 2006-II, *Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, § 41, CEDH 1999-VII, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, § 107, CEDH 2008, et *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, § 145, CEDH 2013 (extraits)).

57. La Cour souligne qu'elle a considéré à cet égard que les restrictions pouvant être imposées aux trois groupes de personnes cités par l'article 11 appellent une interprétation stricte et doivent dès lors se limiter à l'« exercice » des droits en question. Elles ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit de s'organiser (*Demir et Baykara*, précité, §§ 97 et 119).

58. Partant, la Cour n'accepte pas les restrictions qui affectent les éléments essentiels de la liberté syndicale sans lesquels le contenu de cette liberté serait vidé de sa substance. Le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels (*Demir et Baykara*, précité, §§ 144-145).

59. La Cour rappelle également que pour être compatible avec le paragraphe 2 de l'article 11, l'ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale doit être « prévue par la loi », inspirée par un ou plusieurs buts légitimes et « nécessaire, dans une société démocratique », à la poursuite de ce ou ces buts (voir, entre autres, *Demir et Baykara*, précité, § 117, et *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, précité, § 150).

60. L'expression « prévue par la loi » impose non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause, laquelle doit être accessible aux personnes concernées avec une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (arrêts *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) du 26 avril 1979, série A n° 30, § 49, *Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, § 34, CEDH 1999-III, et *Perinçek c. Suisse*, n° 27510/08, § 67, CEDH 2013).

61. Cette expression renvoie toutefois d'abord au droit interne et il n'appartient en principe pas à la Cour de contrôler la régularité ni l'opportunité des décisions prises sur son fondement, mais seulement d'étudier les incidences de telles décisions sur le droit du requérant de

mener des activités syndicales au regard de l'article 11 de la Convention (*Bulğa et autres c. Turquie*, n° 43974/98, § 70, 20 septembre 2005, *Demir et Baykara*, précité, § 119, *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, précité, § 153, et *Sampaio e Paiva de Melo c. Portugal*, n° 33287/10, § 34, 23 octobre 2013).

62. S'agissant enfin de la recherche d'un but légitime et du caractère proportionné de la mesure litigieuse avec celui-ci, la Cour rappelle que le terme « ordre », tel qu'il figure dans l'article 11 § 2, ne désigne pas seulement l'« ordre public » mais aussi l'ordre devant régner à l'intérieur d'un groupe social particulier telles les forces armées, dès lors que le désordre dans ce groupe peut avoir des incidences sur l'ordre dans la société entière (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 98, série A n° 22, et *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi c. Autriche*, 19 décembre 1994, § 32, série A n° 302). Elle considère toutefois que l'interdiction pure et simple de constituer ou d'adhérer à un syndicat ne constitue pas, en tout état de cause, une mesure « nécessaire dans une société démocratique » au sens de ce même article (*Demir et Baykara*, précité, §§ 126-127).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

i. Sur l'existence d'une ingérence

63. La Cour estime que l'ordre donné au requérant de ne plus adhérer à l'association s'analyse en une ingérence de l'État défendeur dans l'exercice des droits garantis par l'article 11 de la Convention. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas.

64. Il reste à établir si cette ingérence était prévue par la loi, si elle poursuivait un but légitime et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire dans une société démocratique.

ii. Sur la base légale et le but de l'ingérence

65. La Cour relève que cette décision a été prise en application de plusieurs dispositions du code de la Défense qui distinguent précisément l'adhésion à des groupements professionnels, interdite, de l'adhésion à de simples associations, permise. Ces dispositions actualisent une interdiction déjà ancienne dont font l'objet les militaires à ce sujet. Elles ont en outre été complétées par un arrêt du Conseil d'État, rendu quelques mois avant la constitution de l'association, ayant qualifié de « groupement professionnel » au sens dudit article une association ayant pour objet statutaire « la défense des intérêts matériels et moraux des militaires » (paragraphe 29 ci-dessus).

66. Partant, la Cour estime que l'ingérence dans le droit du requérant était bien prévue par la loi.

67. La Cour considère ensuite, avec le Gouvernement, que cette interdiction poursuivait un but légitime de préservation de l'ordre et de la discipline nécessaire aux forces armées dont la gendarmerie fait partie.

iii. Sur la nécessité dans une société démocratique

68. La Cour relève d'emblée que les dispositions internes issues du code de la Défense, sur le fondement desquelles l'ordre adressé au requérant a été pris, interdisent purement et simplement l'adhésion des militaires à tout groupement de nature syndicale.

69. La Cour concède au Gouvernement que cette interdiction ne traduit pas pour autant un désintérêt de l'institution militaire pour la prise en compte des situations et préoccupations matérielles et morales de ses personnels, ainsi que la défense de leurs intérêts. Elle note que l'État français a, au contraire, mis en place des instances et des procédures spéciales pour y veiller.

70. Toutefois, elle estime que la mise en place de telles institutions ne saurait se substituer à la reconnaissance au profit des militaires d'une liberté d'association, laquelle comprend le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier.

71. La Cour est consciente de ce que la spécificité des missions incombant aux forces armées exige une adaptation de l'activité syndicale qui, par son objet, peut révéler l'existence de points de vue critiques sur certaines décisions affectant la situation morale et matérielle des militaires. Elle souligne à ce titre qu'il résulte de l'article 11 de la Convention que des restrictions, mêmes significatives, peuvent être apportées dans ce cadre aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent. De telles restrictions ne doivent cependant pas priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux (paragraphes 56 à 58 ci-dessus).

72. Or, la Cour relève en l'espèce que l'ordre initial de démissionner de l'association a été pris, puis jugé en dernier lieu conforme au droit, à la seule lecture des statuts de l'association et à l'existence possible, dans la définition relativement large de son objet, d'une dimension syndicale. Elle note cependant que, d'une part, le requérant avait pris soin d'informer sa hiérarchie préalablement à la constitution de l'association et que, d'autre part, celle-ci a très rapidement modifié ses statuts, afin de se mettre en conformité avec le statut et les obligations incombant aux militaires, à la suite des remarques formulées par le directeur général de la gendarmerie.

73. Elle constate ainsi que les autorités internes n'ont pas tenu compte de l'attitude du requérant et de son souhait de se mettre en conformité avec ses obligations.

74. Enfin, s'agissant de la référence faite par le Gouvernement à la Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des droits sociaux, la Cour rappelle que lorsqu'elle examine le but et l'objet des dispositions de la Convention, elle prend également en considération les éléments de droit international dont relève la question juridique en cause. Ensembles constitués des règles et principes acceptés par une grande

majorité des États, les dénominateurs communs des normes de droit international ou des droits nationaux des États européens reflètent une réalité que la Cour ne saurait ignorer lorsqu'elle est appelée à clarifier la portée d'une disposition de la Convention que le recours aux moyens d'interprétation classiques n'a pas permis de dégager avec un degré suffisant de certitude (*Demir et Baykara*, précité, § 76). Or elle constate, au regard de sa jurisprudence (paragraphes 56 et 57 ci-dessus), que tel n'est pas le cas en l'espèce s'agissant de la question de la reconnaissance d'une liberté syndicale au profit des militaires.

75. En conclusion, la Cour estime que les motifs invoqués par les autorités pour justifier l'ingérence dans les droits du requérant n'étaient ni pertinents ni suffisants, dès lors que leur décision s'analyse comme une interdiction absolue pour les militaires d'adhérer à un groupement professionnel constitué pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux. Si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté, une atteinte prohibée par la Convention.

76. Partant, l'ingérence dénoncée ne saurait passer pour proportionnée et n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

77. Dès lors, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 ET 13 DE LA CONVENTION

78. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, le requérant se plaint également de l'iniquité de la procédure devant le Conseil d'État, du fait du rejet de sa requête en raison de documents rédigés dans le cadre de l'association après sa démission et de la brièveté du délai de convocation à l'audience devant le Conseil d'État.

79. Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, la Cour considère que ces griefs doivent être examinés sous le seul angle du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont libellées comme suit :

Article 6 § 1

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

80. La Cour relève tout d'abord que la décision ayant jugé l'ordre de démission conforme au droit se fonde exclusivement sur le contenu des statuts de l'association et non sur des éléments postérieurs. Par ailleurs, elle note que cette décision a été rendue à l'issue d'une procédure contradictoire,

le requérant ne justifiant pas avoir été empêché de soulever les moyens et de faire valoir toutes les observations et arguments qu'il a estimé nécessaires.

81. Partant, la Cour ne relève aucune apparence de violation de la Convention.

82. Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

83. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

84. Le requérant n'a présenté aucune demande de satisfaction équitable s'agissant de son préjudice moral. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

85. En revanche, il demande 2 731,41 euros (EUR) pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et 1 100 EUR pour ceux engagés devant la Cour.

86. Le Gouvernement conteste le bien-fondé de la demande de remboursement des frais engagés devant le tribunal de grande instance de Paris et considère que le requérant ne justifie pas de l'intégralité des autres sommes. Il estime que la somme globale de 300 EUR constituerait une juste indemnisation des frais engagés devant les juridictions internes et la Cour.

87. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour estime raisonnable d'accorder au requérant la somme de 1 400 EUR tous frais confondus.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 11 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;

3. *Dit*,
   a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à

l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 1 400 EUR (mille quatre cents euros), au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant, pour frais et dépens ;
b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

Fait en français, puis communiqué par écrit le 2 octobre 2014, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Mark Villiger
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge De Gaetano, à laquelle se rallie la juge Power-Forde.

M.V.
C.W.

OPINION SÉPARÉE DU JUGE DE GAETANO, À LAQUELLE SE RALLIE LA JUGE POWER-FORDE

(*Traduction*)

1. Je n'ai voté en faveur d'une violation dans cette affaire qu'en raison de la particularité – on pourrait même dire de la singularité – des faits à l'origine de la question à trancher. Pour l'essentiel, l'article L. 4121.4 du code de la Défense et la jurisprudence du Conseil d'État (paragraphes 26, 29 et 30 de l'arrêt) ont en pratique pour effet combiné de proscrire totalement tous les groupes professionnels ou associations de membres de la gendarmerie, créés notamment en vue de défendre ou promouvoir les « intérêts matériels et moraux » des membres, car ils sont *ipso facto* regardés comme des groupements ou associations « à caractère syndical ». À mes yeux, il y a là effectivement une interdiction large et générale qui vide de sa substance même le droit pour les membres de la gendarmerie de s'organiser de manière à promouvoir et défendre leurs intérêts (voir *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, § 97, CEDH 2008). Je n'y vois aucun problème.

2. Cela dit, il ne faudrait pas pour autant, selon moi, interpréter les paragraphes 55 à 58 de l'arrêt, et surtout le paragraphe 70, comme signifiant que les membres des forces armées ou de la police – la gendarmerie, à l'instar des carabiniers italiens, ayant un caractère hybride à cet égard – ont *nécessairement* le droit de former un syndicat ou d'y adhérer. En langue anglaise, et dans un certain nombre de pays, les mots « trade union » (« syndicat » en français) comportent à la fois une nuance linguistique et des ramifications juridiques qui vont bien au-delà des faits de la présente affaire. C'est ce que souligne clairement le récent arrêt du 8 avril 2014 dans l'affaire *National Union of Rail, Maritime et Transport Workers c. Royaume-Uni* (n° 31045/10, CEDH 2014 – voir, en particulier, §§ 84, 87 et 89). Dans de nombreux pays, la liberté syndicale et l'adhésion à un syndicat sont comprises comme le droit de mener une action revendicative (c'est-à-dire une grève, partielle ou totale), en vue ou dans le cadre d'un conflit social, droit qui va de pair avec une immunité contre les recours en responsabilité contractuelle ou délictuelle pour ceux qui ordonnent ou qui participent à une telle action.

3. Il est très difficile, sinon impossible, de concilier l'action revendicative et les rôles et fonctions des membres des forces armées et des forces de police – auxquelles on pourrait ajouter d'autres « forces », par exemple les gardiens de prison, les pompiers, les agents de protection civile, etc. La dernière phrase de l'article 11 § 2 de la Convention vise précisément ce type de cas. Dans un certain nombre de pays, il est interdit aux membres des forces armées et de la police, ainsi qu'à d'autres professionnels,

d'adhérer à un syndicat. Afin de protéger leurs intérêts – ou, selon les mots du présent arrêt, « la défense de [leur] situation matérielle et morale » –, il leur est toutefois permis de former (ou d'adhérer à) des associations ou fédérations investies de fonctions similaires à celles d'un syndicat à l'exception, bien sûr, du droit de grève.

4. Ainsi qu'il a été souligné dans l'arrêt *Syndicat national de la police belge c. Belgique* (n° 4464/70, 27 octobre 1975, série A n° 19), le droit de former un syndicat et d'y adhérer n'est pas un droit spécial et indépendant : il ne s'agit que d'un aspect du droit plus large à la liberté d'association garanti par l'article 11 § 1 (§ 38). L'expression « pour la défense de ses intérêts » tout à la fin de l'article 11 § 1 renvoie à la finalité particulière d'une association de ce type, à savoir protéger les intérêts professionnels ou sociaux de ses membres, et aide à distinguer celle-ci, généralement appelée « syndicat », des autres associations de nature politique, religieuse, sociale, académique, philanthropique, etc. Autrement dit, ce qui *est* important, ce n'est pas la dénomination de telle ou telle association (« syndicat », « réseau » ou tout simplement « groupe »), mais sa fonction et sa capacité à gérer les intérêts professionnels ou sociaux de ses membres.

5. Dès lors qu'une association a pour but (ou parmi l'un de ses buts) de gérer ou promouvoir les intérêts professionnels ou sociaux des membres des forces armées ou de la police, elle n'a pas besoin d'être un syndicat pour satisfaire aux exigences de l'article 11 § 1. Or, la formulation du paragraphe 70 du présent arrêt semble impliquer l'inverse. Les tentatives de clarification aux paragraphes 71 à 75 ne sont pas satisfaisantes à mes yeux.

6. Mon vote dans cette affaire doit être regardé comme circonscrit aux considérations ci-dessus.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUINTA SEZIONE

CAUSA MATELLY c. FRANCIA

(Ricorso n° 10609/10)

SENTENZA

STRASBURGO

2 ottobre 2014

Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Nella causa Matelly c. Francia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (quinta sezione), riunita in una camera composta da:

Mark Villiger, *presidente*,
Ann Power-Forde,
Ganna Yudkivska,
Vincent A. De Gaetano,
André Potocki,
Helena Jäderblom,
Aleš Pejchal, *giudici*,
e da Claudia Westerdiek, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 26 agosto 2014,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 10609/10) presentato contro la Repubblica francese con il quale un cittadino francese, sig. Jean-Hugues Matelly ("il ricorrente"), ha adito la Corte il 6 febbraio 2010 in applicazione dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. Il ricorrente è stato rappresentato dall'avvocato D. Dassa Le Deist, del foro di Parigi. Il governo francese ("il Governo") è stato rappresentato dal suo agente, sig.ra E. Belliard, direttrice degli affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri.

3. Il ricorrente sostiene che l'ordine che gli è stato impartito, nella sua qualità di gendarme, di non aderire più ad una associazione, costituisce una violazione dell'articolo 11 della Convenzione.

4. Il 28 giugno 2011, il ricorso è stato comunicato al Governo.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. Il ricorrente è un ufficiale della *Gendarmerie*. Egli esercita le funzioni di responsabile del controllo di gestione della sezione di gendarmeria della regione Piccardia (Picardie) dal 2005. Inoltre, è ricercatore associato in un laboratorio collegato al Centro nazionale per la ricerca scientifica (CNRS).

6. Nell'aprile del 2007, fu creato un forum su internet, intitolato "*gendarmes et citoyens*" ("gendarmi e cittadini"), che il ricorrente descrive come uno spazio amministrato e moderato, destinato a permettere l'espressione e lo scambio tra i gendarmi ed i cittadini.

7. A fine marzo 2008, si costituì un'associazione denominata "*Forum gendarmes et citoyens*" (qui appresso "l'associazione") per dare un inquadramento giuridico al suddetto spazio, il ricorrente ne fu socio fondatore poi vicepresidente. Oltre ai soci civili ed a gendarmi in pensione, altri militari della gendarmeria in attività di servizio entrarono

nell'associazione in qualità di soci, alcuni partecipando anche al consiglio di amministrazione.

8. L'oggetto e scopo dell'associazione, come risulta dall'articolo 2 del suo statuto, depositato presso la sottoprefettura di Brest, era il seguente:

> "Facilitare l'espressione e l'informazione dei gendarmi e dei cittadini sulla situazione ed il funzionamento delle forze di sicurezza e difesa, per rafforzare la comprensione ed i legami tra i cittadini e gli agenti di pubblica sicurezza che essi mantengono per l'interesse di tutti, in conformità con i principi stabiliti dalla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino; mettere a disposizione dei propri soci e del pubblico forum in linea e pubblicare editoria elettronica o altro; realizzare e pubblicare qualsivoglia ricerca, analisi e riflessione utili per la trasparenza, l'efficienza, la qualità del servizio di pubblica sicurezza a beneficio dei cittadini e della difesa della situazione materiale e morale dei gendarmi."

9. Detta associazione, oltre la responsabilità del forum internet, pubblicò una rassegna stampa ed una rivista digitale.

10. Il 6 aprile 2008, il ricorrente informò per posta il direttore generale della gendarmeria nazionale della creazione dell'associazione. Esponendone l'oggetto, egli precisò che l'associazione si rivolgeva in particolare ai militari in attività di servizio, permettendo loro di esercitare le "nuove possibilità di espressione offerte dal loro status". Egli aggiunse che la stessa auspicava sviluppare l'informazione, la riflessione e le proposte riguardo alle questioni di sicurezza e di difesa, senza dimenticare la situazione del personale. Tuttavia, egli indicò che l'associazione non aveva carattere professionale, poiché il suo oggetto era centrato sulla comunicazione.

11. Un'altra lettera era stata precedentemente inviata dal ricorrente alla rivista *L'Essor de la gendarmerie* per spiegare il posizionamento dell'associazione e per precisare che la forte presenza di gendarmi in attività di servizio nell'associazione stessa, in particolare nel suo consiglio d'amministrazione, non ne faceva un'associazione professionale.

12. Nel corso di un colloquio concesso allo stesso periodico nel maggio del 2008, il vicedirettore per le risorse umane della gendarmeria precisò che, il 12 aprile 2008, il direttore generale aveva indicato che si sarebbe pronunciato riguardo alla situazione creatasi con la fondazione di tale associazione dopo aver analizzato la compatibilità dell'adesione di gendarmi in attività di servizio con il loro status.

13. Il 26 maggio 2008, l'annuncio ufficiale della creazione dell'associazione fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (*Journal officiel*) della Repubblica francese.

14. Il 27 maggio 2008, il direttore generale della gendarmeria nazionale francese diede ordine al ricorrente e agli altri gendarmi in attività di servizio iscritti all'associazione di presentare immediatamente le dimissioni e di rendergliene conto per iscritto entro otto giorni, pena l'attuazione della normativa applicabile in caso di violazione delle disposizioni statutarie. Egli considerò che l'associazione presentava le caratteristiche di un'associazione professionale a carattere sindacale, poiché era destinata a partecipare alla "difesa della situazione materiale e morale dei gendarmi".

15. Il 28 maggio 2008, il ricorrente scrisse a nome dell'associazione al direttore generale per informarlo che quest'ultima era disposta a modificare nel proprio statuto le frasi ambigue rispetto agli obblighi militari. Senza fare riferimento alla precedente comunicazione che, apparentemente, non aveva ancora ricevuto, menzionò che alcuni militari in attività di servizio partecipavano a "numerose associazioni di tipo professionale" senza che ciò creasse loro problemi, citando in particolare "*la Saint-Cyrienne*" o

l'associazione editrice della rivista *Essor de la gendarmerie*.

16. Il 5 giugno 2008, egli rassegnò le dimissioni dall'associazione.

17. Il 9 giugno 2008, il *juge des référés* (giudice cautelare) del *tribunal de grande instance* (tribunale civile) di Parigi, adito dal ricorrente e dall'associazione, si dichiarò incompetente per ordinare il ritiro o la sospensione della decisione contestata del direttore generale, in assenza di vie di fatto che potessero giustificare la competenza della giurisdizione giudiziaria, dal momento che tale decisione non era palesemente insuscettibile di ricollegarsi ad un potere appartenente all'autorità militare.

18. Il 26 luglio 2008, l'associazione si riunì in assemblea generale straordinaria. Fu nominato un nuovo consiglio d'amministrazione. Lo statuto fu modificato al fine di sopprimere la menzione che aveva motivato l'ordine di presentare le dimissioni dato ai militari in attività di servizio, vale a dire la "difesa della situazione materiale e morale dei gendarmi".

19. Il 27 ottobre 2008, previo parere della commissione di ricorso, il ministro della Difesa respinse il ricorso amministrativo preliminare del ricorrente contro la decisione contestata, considerando che nessun militare in attività di servizio poteva aderire all'associazione, dal momento che essa rivestiva, riguardo alla proprie modalità d'azione, al suo statuto ed agli obiettivi dichiarati sul suo sito internet, le caratteristiche di un'associazione professionale ai sensi della legge applicabile.

20. Il 5 novembre 2008 il ricorrente adisce il Consiglio di Stato con un ricorso per eccesso di potere contro la decisione ministeriale.

21. Il 21 gennaio 2010, la segreteria della settima sottosezione del contenzioso gli notificò un avviso di udienza per il 29 gennaio successivo.

22. Il 2 febbraio 2010, di ritorno da un permesso, il ricorrente ne accusò ricevuta, sollecitando per posta elettronica le conclusioni del "*rapporteur public*"[1] ed il loro senso.

23. Il 3 febbraio 2010, il *rapporteur public* gli rispose che aveva concluso per il rigetto della richiesta.

24. Il ricorrente riferisce che le autorità militari avevano prodotto davanti al giudice amministrativo documenti elaborati dopo la sua uscita dall'associazione. Si tratta di due lettere, indirizzate rispettivamente ad un parlamentare, il 4 settembre 2008, ed al ministro degli Interni, il 6 novembre 2008, nonché di progetti tratti dal blog dell'associazione il 29 settembre 2008, che esponevano le posizioni stabilite a seguito di una serie di discussioni e di un voto, da aprile a settembre 2007, come pure dall'inizio del 2008.

25. Con una sentenza del 26 febbraio 2010, il Consiglio di Stato rigettò la richiesta del ricorrente. Valutò innanzitutto che il motivo del ricorso relativo alla prevedibilità dell'associazione militare professionale a carattere sindacale ed alle regole della disciplina militare non era accompagnato da sufficienti precisazioni per valutarne la portata. Considerò peraltro che la disposizione legale applicabile costituiva una restrizione legittima ai sensi degli articoli 10 e 11 della Convenzione, che non opponeva ostacoli all'adesione delle persone interessate ad altri raggruppamenti oltre quelli che avevano per oggetto la difesa del loro interesse professionale. Aggiunse che il carattere esecutorio a tutti gli effetti della decisione contestata non aveva per effetto di vietare l'esercizio delle vie di ricorso e precisò che il rifiuto della commissione di ricorso di tenere conto dei fatti posteriori al ricorso

[1] Il *Rapporteur Public* ha il compito di intervenire all'udienza per proporre, in piena indipendenza, una soluzione a ciascuna causa (ndt)

stesso non era incompatibile con gli articoli 6 e 13 della Convenzione. Considerò inoltre che l'esistenza di altre associazioni di militari, a supporre che sia dimostrata, non influiva sulla legalità della decisione in causa. Infine, giudicò che risultava dai documenti del fascicolo che l'associazione "*Forum gendarmes et citoyens*" costituiva un'associazione professionale ai sensi della legge applicabile, poiché il suo oggetto era, tra l'altro, la difesa della situazione materiale e morale dei gendarmi.

II. IL DIRITTO INTERNO ED EUROPEO PERTINENTE

A. Il diritto e la prassi interni pertinenti

1. Il codice della Difesa

26. Le disposizioni pertinenti relative all'esercizio dei diritti civili e politici da parte del personale militare scaturiscono da una legge, n. 2005-270, del 24 marzo 2005, che riprende essenzialmente le disposizioni dell'ex articolo 10 della legge del 13 luglio 1972, relativa allo status generale dei militari, e sono contenute nel codice della difesa nei seguenti articoli:

Articolo L. 4121-1

"I militari godono di tutti i diritti e le libertà riconosciuti ai cittadini. Tuttavia, l'esercizio di alcuni di essi è sia vietato, sia ristretto nelle condizioni stabilite nel presente libro."

Articolo L. 4121-2

"Le opinioni o credenze, in particolare filosofiche, religiose o politiche, sono libere.

Esse possono tuttavia essere espresse solo al di fuori del servizio e con la riserva richiesta dallo stato militare. Tale regola si applica a tutti i mezzi di espressione. Essa non ostacola il libero esercizio dei culti negli spazi militari e a bordo delle imbarcazioni della flotta. (...)"

Articolo L. 4121-3

"È vietato ai militari in attività di servizio di aderire a raggruppamenti o associazioni di carattere politico. (...)"

Articolo L. 4121-4

"L'esercizio del diritto di sciopero è incompatibile con lo stato militare.

L'esistenza di associazioni professionali militari a carattere sindacale, come pure l'adesione dei militari in attività di servizio ad associazioni professionali, sono incompatibili con le regole della disciplina militare.

Spetta al capo, a tutti i livelli, far rispettare gli interessi dei propri subordinati e rendere conto, per via gerarchica, di qualsiasi problema di carattere generale di cui venisse a conoscenza".

27. Lo status della gendarmeria ha inoltre subito un'importante riforma, iniziata nel 2002 e finalizzata con la legge n. 2009-971 del 3 agosto 2009, che pone i gendarmi sotto la tutela del ministero degli Interni per quanto riguarda le loro missioni di natura civile, ivi comprese in particolare quelle relative alla polizia amministrativa (articolo L. 3225-1 del codice della Difesa). La gestione vera e propria del corpo continua tuttavia a essere di

competenza del ministero della Difesa.

28. Della suddetta evoluzione dello status della gendarmeria ha tenuto conto il Comitato europeo dei Diritti Sociali, nelle sue conclusioni per la Francia, in data 31 marzo 2002 e 31 maggio 2004, nella misura in cui il raffronto con la polizia è di natura tale da influire sul profilo dei diritti sociali riconosciuti ai gendarmi ai sensi della Carta sociale europea.

2. La giurisprudenza del Consiglio di Stato

29. In una sentenza *Remy* del 26 settembre 2007 (n. 263747), il Consiglio di Stato ha giudicato che un'associazione che abbia "in particolare come oggetto la difesa degli interessi materiali e morali dei militari (...) costituisce un'associazione professionale" alla quale i militari non possono aderire.

30. Il Consiglio di Stato ha inoltre giudicato che "le disposizioni (...) dell'articolo L. 4121-4 del codice della Difesa, che non ostacolano in alcun modo il fatto che i militari aderiscano ad altre associazioni che quelle che hanno per oggetto la difesa dei loro interessi professionali, costituiscono restrizioni legittime ai sensi di tali clausole dell'articolo 11" della Convenzione (*Associazione di difesa dei diritti dei militari*, 11 dicembre 2008, nn. 306962, 307403 e 307405). Nelle conclusioni formulate, il *rapporteur public* ha evidenziato che la nozione di "associazione professionale" era stata appositamente scelta dal legislatore per essere più ampia di quella di "sindacato", al fine di coprire qualsiasi "struttura che potrebbe servire da copertura per un'azione di tipo sindacale", il tutto nell'intento di mantenere un divieto totale di qualsiasi attività sindacale, in conformità con le raccomandazioni della commissione di revisione dello status generale dei militari, presieduta da Renaud Denoix de Saint Marc, nella relazione consegnata nel 2003.

B. Il diritto europeo

1. Il Consiglio d'Europa

31. L'articolo 5 della Carte sociale europea (riveduta) prevede quanto segue, a proposito del diritto sindacale:

Articolo 5 – Diritti sindacali

> "Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. 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."

32. Nella sua decisione del 4 dicembre 2000 (sulla fondatezza del ricorso 2/1999), le Comitato europeo dei diritti sociali ha considerato, nel menzionare i lavori preparatori della Carta, che "gli Stati sono autorizzati ad apportare "qualsiasi limitazione e addirittura la soppressione integrale della libertà sindacale dei membri delle forze armate"" (§ 28).

33. Nelle sue conclusioni per la Francia del 31 marzo 2002, il Comitato

ha ricordato che l'articolo 5, ripreso tale e quale nella Carta riveduta, autorizza la soppressione totale del diritto sindacale ai membri delle forze armate, ma che, nel caso della polizia, il diritto sindacale può, al massimo, essere oggetto di limitazioni. Egli ha aggiunto che le associazioni professionali di poliziotti autorizzate devono essere in grado di esercitare alcune prerogative sindacali quali il diritto di negoziare le condizioni di lavoro, la remunerazione, nonché la libertà di riunione. Il Comitato ha pertanto richiesto che la relazione successiva per la Francia indicasse il perché si considera che le funzioni della gendarmeria siano di natura militare. Nelle sue conclusioni per la Francia del 31 maggio 2004, il Comitato ha rilevato che "(...) qualsiasi azione della gendarmeria nazionale rientra in un quadro normativo militare, come definito dalla legge n. 72-662 del 13 luglio 1972. Pertanto, qualsiasi membro della gendarmeria, a prescindere dalla missione assegnata ed eventualmente il ministero per conto del quale è impiegato, agisce sempre in qualità di militare. Anche se la gendarmeria è normalmente chiamata, nell'ambito del proprio servizio, a svolgere svariate missioni amministrative o giudiziarie, il suo carattere militare non ne è in alcun modo alterato o rimesso in questione".

34. In data 11 aprile 2006, l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione, 1742 (2006), sui diritti dell'uomo riguardante i membri delle forze armate, con cui chiede agli Stati membri di "autorizzare i membri delle forze armate ad organizzarsi in associazioni professionali rappresentative o in sindacati aventi il diritto di negoziare su questioni concernenti le retribuzioni e le condizioni di lavoro e mettere in essere organismi consultivi a tutti i livelli che riuniscano tali associazioni o sindacati, rappresentanti tutte le categorie di personale" (9.1). Nello stesso testo, raccomanda al Comitato dei Ministri di adottare, a favore dei membri delle forze armate, linee direttive contenenti almeno alcuni diritti, tra cui il "diritto alla libertà di riunione e di associazione, ivi compreso [il] diritto di organizzarsi in sindacato ed [il] diritto di appartenere ad un partito politico" (10.2.2), pur precisando che l'esercizio di tali diritti può subire alcune restrizioni.

35. Nella sua relazione del 24 marzo 2006, che ha portato all'adozione della raccomandazione menzionata nel punto precedente, il relatore del progetto notava che 19 dei 42 Stati membri dotati di forze armate non garantivano il diritto di associazione al loro personale militare e che 35 non garantivano il diritto di negoziazione collettiva, mentre solo la Spagna aveva formulato ufficialmente una riserva all'articolo 11 della Convenzione.

36. Infine, nella sua Raccomandazione CM/Rec(2010)4 del 24 febbraio 2010, il Comitato dei Ministri ha considerato che "I membri delle forze armate dovrebbero avvalersi del diritto di aderire ad istanze indipendenti che difendano i loro interessi e del diritto sindacale e di negoziazione collettiva. Quando tali diritti non sono concessi, la validità della giustificazione apportata dovrebbe essere riesaminata e le restrizioni inutili e sproporzionate al diritto della libertà di riunione e di associazione dovrebbero essere eliminate" (§ 54).

2. L'Unione Europea

37. L'articolo 12, § 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea enuncia quanto segue:

> "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

di propri interessi”.

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 10 E 11 DELLA CONVENZIONE

38. Richiamando l'articolo 11 della Convenzione, il ricorrente lamenta un'ingerenza nell'esercizio della propria libertà di associazione, di cui contesta tanto la legalità, per mancanza di sufficiente prevedibilità della legge applicabile, quanto la legittimità, in assenza di disordini creati, a suo parere, all'ordine nelle forze armate, quanto ancora la proporzionalità, in considerazione dell'oggetto reale dell'associazione.

39. Il ricorrente si appella inoltre all'articolo 10 della Convenzione per denunciare la disproporzione dell'ingerenza costituita dall'ordine che gli è stato impartito di dare le dimissioni dall'associazione, dato che nessuna delle pubblicazioni di quest'ultima alle quali egli ha partecipato è stata messa in questione da parte dell'autorità militare.

40. La Corte ricorda che la salvaguardia delle opinioni e della libertà di esprimerle ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione costituisce uno degli obiettivi della libertà di riunione e di associazione, sancita dell'articolo 11, in modo tale che l'articolo 11 va considerato alla luce dell'articolo 10 (vedere, tra l'altro, *Refah Partisi (Partito della prosperità) e altri c. Turchia* [GC], nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, §§ 88-89, CEDU 2003-II e *Partito nazionalista basco – Organizzazione regionale d'Iparralde c. Francia*, n. 71251/01, § 33, CEDU 2007 II).

41. La Corte stima tuttavia che le questioni sollevate dalla causa rientrano in realtà nel campo dell'articolo 11 della Convenzione, che enuncia quanto segue:

Articolo 11

"1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni 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. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato."

A. Sulla ricevibilità

42. La Corte constata che questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e non incorre in altri motivi di irricevibilità, la Corte lo dichiara ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

a) Il ricorrente

43. Il ricorrente afferma che l'ordine che gli è stato impartito dal direttore generale della gendarmeria di dare le dimissioni, con effetto immediato, dall'associazione, pena sanzioni disciplinari, costituisce un'ingerenza nell'esercizio della sua libertà di associazione garantita dall'articolo 11 della Convenzione.

44. Egli sostiene che tale ingerenza non era giustificata da alcuna base legale, poiché gli articoli L. 4121-3 e L. 4121-4 del codice della Difesa vietano ai militari di aderire unicamente a "raggruppamenti o associazioni di carattere politico" ed a "associazioni professionali militari a carattere sindacale". Il ricorrente aggiunge che quest'ultima nozione non è definita nel diritto francese e non permette quindi di distinguere chiaramente tra le associazioni o i raggruppamenti ai quali un militare può aderire o meno. Il ricorrente stima inoltre che la sentenza *Remy*, resa dal Consiglio di Stato il 26 settembre 2007 (paragrafi 29-30 sopracitati), non permette di considerare che la legge fosse sufficientemente prevedibile, poiché tale decisione è stata formulata solo quattro mesi prima della creazione dell'associazione in causa. Il ricorrente fa inoltre valere il fatto che tale associazione non poteva essere qualificata come "sindacato" ai sensi del codice del lavoro.

45. Egli considera poi che il divieto che gli è stato fatto non persegue uno scopo legittimo, poiché né l'oggetto né l'attività dell'associazione in causa rappresentavano una minaccia per la difesa dell'ordine nelle forze armate. Il ricorrente aggiunge che i gendarmi non possono essere posti al di fuori della società e che essi esercitano, al contrario, la loro funzione in contatto con i cittadini. La promozione, in un ambito associativo, dell'espressione, l'informazione e la comunicazione tra cittadini e militari non minaccerebbe quindi la missione delle forze armate. Egli precisa inoltre che associazioni che hanno per finalità la difesa degli interessi materiali e morali dei loro aderenti militari esistono da molto tempo in Francia, senza minacciare l'ordine nelle forze armate.

46. Egli considera inoltre che l'ordine di ritirarsi non era necessario in una società democratica poiché era giustificato unicamente dalla sua qualità di gendarme ed era fondato su un'interpretazione errata dello statuto dell'associazione. Il ricorrente indica che lo statuto in questione precisa che l'associazione ha per scopo l'espressione, l'informazione e la comunicazione tra cittadini e militari, e non una qualsivoglia attività di natura sindacale. Aggiunge che l'associazione non ha svolto alcuna azione che potesse dimostrare una volontà di difendere gli interessi professionali dei propri aderenti, come dimostrato dalla presenza di civili al suo interno.

47. Egli sostiene inoltre che l'ordine di presentare le dimissioni con effetto immediato era manifestamente sproporzionato, in assenza, in particolare, di qualsiasi informazione preliminare riguardo alle difficoltà di compatibilità dello statuto dell'associazione con l'appartenenza di alcuni dei suoi soci alle forze armate e della possibilità di mettere tale statuto in conformità con il diritto. Il ricorrente contesta in ogni caso il divieto totale fatto ai militari di formare associazioni professionali o sindacati.

b) Il Governo

48. Il Governo sostiene che l'ingerenza nell'esercizio della libertà di associazione del ricorrente era prevista dalla legge, i cui termini erano sufficientemente chiari e prevedibili. Indica che la definizione di "associazione professionale", alla quale i gendarmi non possono aderire, è

stata precisata dal Consiglio di Stato nella sua sentenza *Remy* del 26 settembre 2007.

49. Afferma che il ricorrente non rimette in causa la convenzionalità del principio del divieto per i militari di aderire ad associazioni a carattere sindacale, ma contesta unicamente il fatto che l'associazione en causa abbia avuto un carattere sindacale. Al riguardo, il Governo indica che l'articolo 2 dello statuto dell'associazione precisa che quest'ultima aveva segnatamente per oggetto la difesa delle condizioni materiali e morali dei gendarmi e che poteva pertanto essere qualificata da associazione professionale. Aggiunge che tale oggetto è confermato dalle pubblicazioni ulteriori dell'associazione, prodotte dal ricorrente.

50. Il Governo stima inoltre che la restrizione in causa era legittima, necessaria in una società democratica e proporzionata. Considera che tale restrizione alla libertà di associazione e alla libertà di espressione è stata imposta al fine di rispondere al bisogno legittimo di difesa dell'ordine e della sicurezza nazionale e che è destinata ad assicurare l'efficienza operativa delle forze armate e la disciplina necessaria a questo tipo di organizzazione. Aggiunge che, in merito, gli Stati godono di un margine di valutazione. Fa riferimento al riguardo alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, adottate sulla base degli articoli 5 e 6 della Carta sociale europea.

51. Il Governo sostiene che l'ingerenza è necessaria anche in una società democratica. Fa valere che tale restrizione della libertà di associazione si spiega con la specificità dei compiti affidati alla gendarmeria, che è direttamente legata alle forze armate e quindi distinta dalla polizia nazionale per il suo status e le sue missioni. Stima che la suddetta ingerenza è giustificata, da una parte, dalla preoccupazione di evitare che le forze armate siano destabilizzate da movimenti rivendicativi che contestano la gerarchia e, d'altra parte, dall'intento di garantire la neutralità dell'esercito che rimane al servizio della Nazione nel suo insieme.

52. Il Governo considera inoltre che tale restrizione alla libertà di associazione dei gendarmi è proporzionata. Sostiene che non esiste un divieto generale di aderire ad associazioni, ma solamente ad associazioni che difendono interessi di categoria. Stima peraltro che la libertà di espressione individuale rimane un diritto fondamentale di cui dispongono i militari, diritto che deve tuttavia essere conciliato con i principi di lealtà e di riservatezza. Indica che il ricorrente non ne è mai stato privato, come lo dimostrano le sue pubblicazioni precedenti e successive all'ordine che gli è stato impartito di dare le dimissioni, come pure le sue attività di ricercatore associato tra il 1999 ed il 2008.

53. Infine, il Governo sostiene che la legge francese ha messo in opera vie di dialogo sociale specifiche all'interno delle forze armate, al fine di garantire al meglio gli interessi collettivi dei militari. Indica che a livello nazionale la concertazione è assicurata dal Consiglio superiore della funzione militare (*Conseil supérieur de la fonction militaire* - CSFM), composto da rappresentanti dei militari, che esprime il proprio parere sulle questioni di carattere generale relative alla condizione ed allo status dei militari, al quale sono aggiunti sette Consigli della funzione militare (*Conseils de la fonction militaire* - CFM), collegati ai singoli eserciti, direzioni o servizi specifici, affinché possano essere espresse le preoccupazioni particolari riguardo alle condizioni di vita, di esercizio della professione di militare o di organizzazione del lavoro. Precisa che esiste un CFM specifico legato alla gendarmeria nazionale, il CFMG.

54. Il Governo aggiunge che, nel 2005, è stato istituito un Alto Comitato per la valutazione della condizione militare. Si tratta di un organismo indipendente, composto da sette personalità riconosciute per le loro qualità di analisi e di competenza, incaricato di valutare gli sviluppi suscettibili di avere un impatto sul reclutamento, la fidelizzazione, le condizioni di vita dei militari e delle loro famiglie, nonché le condizioni di reinserimento nella vita civile. Tale organismo presenta ogni anno una relazione pubblica indirizzata al Presidente della Repubblica e trasmessa al Parlamento, relazione nella quale formula proposte volte a garantire una giusta evoluzione della condizione militare in considerazione dell'evoluzione della società e stabilisce un seguito alle raccomandazioni formulate gli anni precedenti.

2. Valutazione della Corte

a) Principi generali

55. La Corte rammenta che l'articolo 11 § 1 presenta la libertà sindacale come una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione. I termini "per la difesa dei propri interessi" che sono espressi nell'articolo non sono ridondanti e la Convenzione protegge la libertà de difendere gli interessi professionali degli aderenti di un sindacato attraverso l'azione collettiva dello stesso, azione di cui gli Stati contraenti devono allo stesso tempo autorizzare e rendere possibili la realizzazione e lo sviluppo. Un sindacato deve quindi potere intervenire per la difesa degli interessi dei propri affiliati ed è nel diritto dei soci individuali che il loro sindacato sia ascoltato per la difesa dei loro interessi (*Sindacato nazionale della polizia belga c. Belgio*, 27 ottobre 1975, §§ 38-40, serie A n. 19, *Sindacato svedese dei conducenti di locomotive c. Svezia*, 6 febbraio 1976, §§ 39-41, serie A n. 20, e *Wilson, National Union of Journalists e altri c. Regno Unito*, nn. 30668/96, 30671/96 e 30678/96, § 42, CEDU 2002 V).

56. Il paragrafo 2 non esclude alcuna categoria professionale dalla portata dell'articolo 11: esso cita espressamente le forze armate e la polizia tra quelle che possono, al massimo, vedersi imporre dagli Stati "restrizioni legittime", senza peraltro che il diritto di libertà sindacale dei loro affiliati sia rimesso in causa (*Sindacato nazionale della polizia belga*, summenzionato, § 40, *Tüm Haber Sen e Çınar c. Turchia*, n. 28602/95, §§ 28 e 29, CEDU 2006-II, Wille *c. Liechtenstein* [GC], n. 28396/95, § 41, CEDU 1999-VII, *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], n. 34503/97, § 107, CEDU 2008, e *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], n. 2330/09, § 145, CEDU 2013 (estratti)).

57. La Corte sottolinea che ha considerato al riguardo che le restrizioni che possono essere imposte ai tre gruppi di persone citati dall'articolo 11 richiedono un'interpretazione stretta e devono quindi limitarsi a "l'esercizio" dei diritti in questione. Non devono portare pregiudizio all'essenza stessa del diritto di organizzarsi (*Demir e Baykara*, summenzionato, §§ 97 e 119).

58. Pertanto, la Corte non accetta le restrizioni che colpiscono gli elementi essenziali della libertà sindacale, senza i quali il contenuto di tale libertà sarebbe svuotato della propria sostanza. Il diritto di formare un sindacato e di aderire allo stesso fa parte di tali elementi essenziali (*Demir e Baykara*, summenzionato, §§ 144-145).

59. La Corte rammenta inoltre che, per essere compatibile con il paragrafo 2 dell'articolo 11, l'ingerenza nell'esercizio della libertà sindacale deve essere "stabilita dalla legge", ispirata da uno o più scopi legittimi e

"necessaria, in una società democratica", al perseguimento di tale o tali scopi (vedere, tra gli altri, Demir *e Baykara*, summenzionato, § 117, e *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, summenzionato, § 150).

60. L'espressione "stabilita dalla legge" impone non solo che la misura incriminata abbia una base in diritto interno, ma che miri anche alla qualità della legge in causa, la quale deve essere accessibile alle persone interessate con una formulazione abbastanza precisa per permettere loro – procurandosi, se necessario, consulenze adeguate – di prevedere, a un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono risultare da un atto determinato (sentenze *Sunday Times c. Regno Unito* (n. 1) del 26 aprile 1979, serie A n. 30, § 49, *Rekvényi c. Ungheria* [GC], n. 25390/94, § 34, CEDU 1999-III, e *Perinçek c. Svizzera*, n. 27510/08, § 67, CEDU 2013).

61. Tuttavia, questa espressione rinvia in primo luogo al diritto interno e, in principio, non è di rilevanza della Corte di controllare la regolarità né l'opportunità delle decisioni adottate per il suo fondamento, ma solamente di studiare le incidenze di tali decisioni sul diritto del ricorrente di condurre attività sindacali in considerazione dell'articolo 11 della Convenzione (*Bulğa e altri c. Turchia*, n. 43974/98, § 70, 20 settembre 2005, *Demir e Baykara*, summenzionato, § 119, *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, summenzionato, § 153, e *Sampaio e Paiva de Melo c. Portogallo*, n. 33287/10, § 34, 23 ottobre 2013).

62. Per quanto concerne infine la ricerca di uno scopo legittimo e del carattere proporzionato della misura contestata con quest'ultimo, la Corte ricorda che la parola "ordine", così come è impiegata nell'articolo 11 § 2, non designa unicamente l'"ordine pubblico" ma anche l'ordine che deve regnare all'interno di un gruppo sociale particolare, come può essere quello delle forze armate, dal momento che il disordine in tale gruppo potrebbe avere conseguenze sull'ordine nella società intera (*Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, § 98, serie A n. 22, e *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs e Gubi c. Austria*, 19 dicembre 1994, § 32, serie A n. 302). La Corte considera tuttavia che il divieto puro e semplice di formare o di aderire ad un sindacato non costituisce, comunque, una misura "necessaria in una società democratica" nel senso dello stesso articolo (*Demir e Baykara*, summenzionato, §§ 126-127).

b) Applicazione di tali principi alla fattispecie

i. Sull'esistenza di un'ingerenza

63. La Corte stima che l'ordine impartito al ricorrente di non aderire più all'associazione si analizza in un'ingerenza dello Stato convenuto nell'esercizio dei diritti garantiti dall'articolo 11 della Convenzione. D'altronde, il Governo non contesta tale fatto.

64. Rimane da stabilire se tale ingerenza era prevista dalla legge, se perseguiva uno scopo legittimo e, in tal caso, se era necessaria in una società democratica.

ii. Sulla base giuridica e lo scopo dell'ingerenza

65. La Corte rileva che tale decisione è stata adottata in applicazione di numerose disposizioni del codice della Difesa che fanno una precisa distinzione tra l'adesione ad associazioni professionali, vietata, e l'adesione a semplici associazioni, permessa. Tali disposizioni aggiornano un divieto

che, già da lunga data, colpisce i militari al riguardo. Inoltre, esse sono state completate da una sentenza del Consiglio di Stato, resa alcuni mesi prima della costituzione dell'associazione, che ha qualificato quale "associazione professionale", ai sensi del suddetto articolo, un'associazione che aveva come oggetto statutario "la difesa degli interessi materiali e morali dei militari" (paragrafo 29 precedente).

66. Pertanto, la Corte stima che l'ingerenza nel diritto del ricorrente era ben prevista dalla legge.

67. La Corte considera altresì, con il Governo, che tale interdizione perseguiva uno scopo legittimo di salvaguardia dell'ordine e della disciplina necessari alle forze armate, di cui la gendarmeria fa parte.

iii. Sulla necessità in una società democratica

68. La Corte rileva subito che le disposizioni interne scaturite dal codice della Difesa, sul fondamento delle quali è stato adottato l'ordine impartito al ricorrente, vietano semplicemente l'adesione dei militari a qualsiasi associazione di natura sindacale.

69. La Corte concede al Governo che tale divieto non traduce per questo un disinteresse dell'istituzione militare per la considerazione delle situazioni e delle preoccupazioni materiali e morali dei suoi dipendenti, nonché la difesa dei loro interessi. Osserva che lo Stato francese ha, al contrario, messo in opera istanze e procedure speciali per occuparsene.

70. Tuttavia, la Corte stima che l'attuazione di tali istituzioni non potrebbe sostituirsi al riconoscimento a favore dei militari di una libertà di associazione, la quale comprende il diritto di costituire sindacati e di aderire ad essi.

71. La Corte è consapevole del fatto che la specificità delle missioni che incombono alle forze armate esige un adattamento dell'attività sindacale che, per il suo oggetto, può rivelare l'esistenza di punti di vista critici su alcune decisioni che influiscono sulla situazione morale e materiale dei militari.

La Corte sottolinea al riguardo che risulta dall'articolo 11 della Convenzione che restrizioni, anche significative, possono essere applicate in tale ambito alle modalità di azione e di espressione di un'associazione professionale e dei militari che vi aderiscono. Tali restrizioni non devono tuttavia privare i militari ed i loro sindacati del diritto generale di associazione per la difesa dei loro interessi professionali e morali (paragrafi da 56 a 58 precedenti).

72. Ora, la Corte osserva che, nella fattispecie, l'ordine iniziale di dare le dimissioni dall'associazione è stato preso, poi giudicato in ultima istanza conforme al diritto, unicamente in base alla lettura dello statuto dell'associazione ed alla possibile esistenza, nella definizione relativamente ampia del suo oggetto, di una dimensione sindacale. Essa osserva tuttavia che, da una parte, il ricorrente aveva avuto premura di informare i superiori gerarchici prima della costituzione dell'associazione e che, d'altra parte, l'associazione ha molto rapidamente modificato il proprio statuto, al fine di mettersi in conformità con lo status e gli obblighi che incombono ai militari, a seguito delle osservazioni formulate dal direttore generale della gendarmeria.

73. La Corte constata quindi che le autorità interne non hanno tenuto conto dell'atteggiamento del ricorrente né del suo desiderio di mettersi in conformità con i propri obblighi.

74. Infine, riguardo al riferimento fatto dal Governo alla Carta sociale

europea, così come interpretata dal Comitato europeo dei diritti sociali, la Corte rammenta che, nell'esaminare lo scopo e l'oggetto delle disposizioni della Convenzione, prende ugualmente in considerazione gli elementi di diritto internazionale da cui dipende la questione giuridica in causa. Insiemi costituiti dalle regole e principi accettati da una grande maggioranza degli Stati, i denominatori comuni delle norme di diritto internazionale o dei diritti nazionali degli Stati europei riflettono una realtà che la Corte non potrebbe ignorare quando è chiamata a chiarire la portata di una disposizione della Convenzione che il ricorso ai mezzi d'interpretazione classici non ha permesso di far scaturire con un sufficiente grado di certezza (*Demir e Baykara*, summenzionato, § 76). Ora, la Corte constata, in considerazione della propria giurisprudenza (paragrafi 56 e 57 precedenti), che non è il caso della fattispecie, trattandosi della questione del riconoscimento di una libertà sindacale a favore dei militari.

75. In conclusione, la Corte stima che i motivi invocati dalle autorità per giustificare l'ingerenza nei diritti del ricorrente non erano né pertinenti né sufficienti, dal momento che la loro decisione va analizzata come un divieto assoluto per i militari di aderire ad un'associazione professionale costituita per la difesa dei loro interessi professionali e morali. Se la libertà di associazione dei militari può essere oggetto di restrizioni legittime, il divieto puro e semplice di costituire un sindacato o di aderirvi porta, all'essenza stessa di tale libertà, un pregiudizio vietato dalla Convenzione.

76. Quindi, l'ingerenza denunciata non potrebbe passare per proporzionata e non era dunque "necessaria in una società democratica" ai sensi dell'articolo 11 § 2 della Convenzione.

77. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 11 della Convenzione.

II. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 6 E 13 DELLA CONVENZIONE

78. Invocando gli articoli 6 § 1 e 13 della Convenzione, il ricorrente deplora inoltre l'iniquità della procedura dinanzi al Consiglio di Stato, a causa del rigetto della sua richiesta a motivo di documenti redatti nel contesto dell'associazione dopo le sue dimissioni e del breve tempo della notifica dell'udienza dinanzi al Consiglio di Stato.

79. Padrona della qualificazione giuridica dei fatti della causa, la Corte considera che questi motivi del ricorso devono essere esaminati unicamente dal punto di vista del diritto ad un processo equo ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, le cui disposizioni pertinenti sono indicate qui appresso:

Articolo 6 § 1

> "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)"

80. La Corte osserva innanzitutto che la decisione che ha giudicato conforme al diritto l'ordine di dare le dimissioni si fonda esclusivamente sul contenuto dello statuto dell'associazione e non su elementi successivi. Nota peraltro che tale decisione è stata formulata a seguito di una procedura di contraddittorio, dato che il ricorrente non giustificava di essere stato impedito di sollevare i mezzi e di far valere tutte le osservazioni e gli argomenti che egli stimava necessari.

81. Pertanto, la Corte non rileva alcuna apparenza di violazione della Convenzione.

82. Ne consegue che questo motivo di ricorso deve essere rigettato come manifestamente infondato, in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

83. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

> "Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa."

84. Il ricorrente non ha presentato alcuna richiesta di equa soddisfazione riguardo al proprio danno morale. Pertanto, la Corte ritiene che non vi è motivo di concedergli alcuna somma a tale titolo.

85. Egli chiede invece la somma di euro (EUR) 2.731,41 per i costi e le spese sostenuti per i procedimenti dinanzi alle giurisdizioni interne e EUR 1.100 per quelli dinanzi alla Corte.

86. Il Governo contesta l'ammissibilità della domanda di risarcimento delle spese incorse dinanzi al *tribunal de grande instance* (tribunale civile) di Parigi e considera che il ricorrente non giustifica l'integralità delle altre somme. Esso ritiene che la somma totale di EUR 300 costituirebbe un giusto risarcimento delle spese incorse dinanzi alle giurisdizioni interne ed alla Corte.

87. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il risarcimento delle spese e dei costi impegnati solo nella misura in cui sia stabilito il carattere reale, necessario e ragionevole del loro tasso. Nella fattispecie e tenendo conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole concedere al ricorrente la somma di EUR 1.400, per tutte le spese considerate insieme.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ammissibile per quanto concerne il motivo tratto dall'articolo 11 della Convenzione ed inammissibile quanto al resto;

2. *Afferma* che vi è stata violazione dell'articolo 11 della Convenzione;

3. *Afferma*,

a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di EUR 1.400 (millequattrocento euro), al tasso applicabile alla data del pagamento, oltre a tutte le somme che possano essere dovute a titolo d'imposta da parte del ricorrente, per costi e spese;

b) che a decorrere dalla scadenza del suddetto termine e fino al versamento, tali somme dovranno essere maggiorate da un interesse semplice ad un tasso uguale a quello dell'agevolazione del prestito marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali.

Fatto in francese, poi comunicato per iscritto il 2 ottobre 2014, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Claudia Westerdiek Mark Villiger
Cancelliere
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione separata de giudice De Gaetano, condivisa dalla giudice Power-Forde.

M.V.
C.W.

OPINIONE SEPARATA DEL GIUDICE DE GAETANO, CONDIVISA DALLA GIUDICE POWER-FORDE

(*Traduzione*)

1. Ho votato a favore di una violazione in questo caso solo a motivo della particolarità - si potrebbe dire anche della singolarità – dei fatti all'origine della questione da discutere. Essenzialmente, l'articolo L. 4121.4 del codice della Difesa e la giurisprudenza del Consiglio di Stato (paragrafi 26, 29 e 30 della sentenza) hanno, in pratica, come effetto combinato di proscrivere totalmente tutti i gruppi professionali o le associazioni di membri della gendarmeria, creati in particolare per difendere o promuovere gli "interessi materiali e morali" degli aderenti, poiché essi sono *ipso facto* considerati come raggruppamenti o associazioni "a carattere sindacale". Ai miei occhi, vi è effettivamente un divieto ampio e generale che svuota della propria sostanza stessa il diritto per i membri della gendarmeria ad organizzarsi in modo da promuovere e difendere i loro interessi (vedere *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], n. 34503/97, § 97, CEDU 2008). Non vi vedo alcun problema.

2. Detto ciò, non si dovrebbe però, a mio avviso, dare ai paragrafi da 55 a 58 della sentenza, e soprattutto al paragrafo 70, un'interpretazione secondo la quale i membri delle forze armate o della polizia – giacché la gendarmeria, com'è il caso per i carabinieri italiani, ha un carattere ibrido al riguardo – hanno *necessariamente* il diritto di formare un sindacato o di aderirvi. In lingua inglese, ed in un certo numero di paesi, le parole "trade union" ("syndicat" in francese) comportano allo stesso tempo una sfumatura linguistica e ramificazioni giuridiche che vanno ben oltre i fatti della presente causa. È ciò che sottolinea chiaramente la recente sentenza, in data 8 aprile 2014, nella causa *National Union of Rail, Maritime e Transport Workers c. Regno Unito* (n. 31045/10, CEDU 2014 – vedere, in particolare, §§ 84, 87 e 89). In molti Paesi, la libertà sindacale e l'affiliazione ad un sindacato sono intesi come il diritto di condurre un'azione rivendicativa (vale a dire uno sciopero, parziale o totale), in vista o nell'ambito di un conflitto sociale, diritto che va al pari passo con un'immunità contro i ricorsi in responsabilità contrattuale o delittuosa per coloro che ordinano o che partecipano a detta azione.

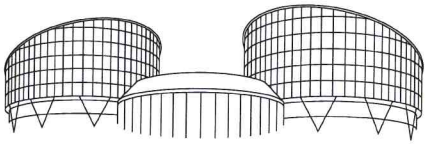
3. È molto difficile, se non addirittura impossibile, conciliare l'azione rivendicativa ed i ruoli e funzioni dei membri delle forze armate e delle forze de polizia – alle quali si potrebbero aggiungere altre "forze", per esempio le guardie carcerarie, i pompieri, gli agenti di protezione civile, ecc. L'ultima frase dell'articolo 11 § 2 della Convenzione riguarda precisamente questo tipo di casi. In un certo numero di Paesi, è vietato ai membri delle forze armate e di polizia, così come ad altri professionisti, di aderire ad un sindacato. Al fine di salvaguardare i loro interessi – o, secondo quanto espresso nella presente sentenza, "la difesa della [loro] situazione materiale e morale" –; tuttavia, è permesso loro di costituire (o di aderire a) associazioni o federazioni investite di funzioni analoghe a quelle di un sindacato ad eccezione, naturalmente, del diritto di sciopero.

4. Com'è stato sottolineato nella sentenza *Sindacato nazionale della*

polizia belga c. Belgio (n. 4464/70, 27 ottobre 1975, serie A n.19), il diritto di costituire un sindacato e di aderire allo stesso non è un diritto speciale ed indipendente: si tratta solo di un aspetto del più ampio diritto alla libertà di associazione garantito dall'articolo 11 § 1 (§ 38). L'espressione "per la difesa dei propri interessi", alla fine dell'articolo 11 § 1, rinvia alla finalità particolare di un'associazione di questo tipo, vale a dire proteggere gli interessi professionali o sociali dei propri membri, e aiuta a distinguere la stessa, generalmente chiamata "sindacato", dalle altre associazioni di natura politica, religiosa, sociale, accademica, filantropica, ecc. In altri termini, ciò che *è* importante, non è la denominazione di tale o talaltra associazione ("sindacato", "rete" o semplicemente "gruppo") ma la sua funzione e la sua capacità di gestire gli interessi professionali o sociali dei propri membri.

5. Dal momento in cui un'associazione ha per scopo (o tra i suoi scopi) di gestire o promuovere gli interessi professionali o sociali dei membri delle forze armate o della polizia, essa non ha bisogno di essere un sindacato per soddisfare le esigenze dell'articolo 11 § 1. Ora, la formulazione del paragrafo
70 della presente sentenza sembra implicare il contrario. I tentativi di chiarimento contenuti nei paragrafi da 71 a 75 non sono soddisfacenti a mio parere.

6. Il mio voto in questa causa deve essere considerato come circoscritto alle considerazioni sopra espresse.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE ADEFDROMIL c. FRANCE

(Requête n° 32191/09)

ARRÊT

STRASBOURG

2 octobre 2014

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

En l'affaire Adefdromil c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Mark Villiger, *président,*
Ann Power-Forde,
Ganna Yudkivska,
Vincent A. De Gaetano,
André Potocki,
Helena Jäderblom,
Aleš Pejchal, *juges,*
et de Claudia Westerdiek, *greffière de section,*

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 août 2014,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 32191/09) dirigée contre la République française et dont une association de cet État, l'ADEFDROMIL, pour Association de Défense des Droits des Militaires (« la requérante »), a saisi la Cour le 12 juin 2009 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante a été représentée par son Président, M. Jacques Bessy. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, Mme E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante allègue en particulier une violation de l'article 11 de la Convention en raison de l'interdiction pour les militaires d'adhérer à des syndicats et celle pour de telles associations d'ester en justice pour défendre des intérêts professionnels collectifs.

4. Le 14 février 2013, la requête a été communiquée au Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. La requérante fut créée en avril 2001 par deux militaires, le capitaine Bavoil (alors en activé de service) et le major Radajewski. Elle a pour objet statutaire « l'étude et la défense des droits, des intérêts matériels, professionnels et moraux, collectifs ou individuels, des militaires ». Ses

statuts précisent que « dans la poursuite de cet objet, [elle] intervient devant toutes les autorités et juridictions, et en toutes circonstances utiles, selon les règles de droit ».

6. Ni le Président de la République, pris en sa qualité de chef des armées, ni le Premier ministre n'ont réagi à sa création, dont elle les avait informés.

7. Elle indique que de nombreux militaires en activité ont rapidement adhéré et que, dès le début, elle a conseillé des militaires qui souhaitaient engager des procédures contentieuses relatives, entre autres, à leur notation, à leur avancement, à des sanctions qui leur avaient été infligées ou à des refus d'accéder à des formations professionnelles.

8. En 2002, la requérante s'impliqua dans la défense d'un sous-officier de l'armée de terre victime de harcèlement moral. Elle produit un article paru le 22 novembre 2002 dans l'hebdomadaire *Le Point*, qui relate les faits et expose ce qui suit :

> « (...) L'association qui dérange.
>
> C'est [l'ADEFDROMIL] qui a révélé l'affaire (...). Forte aujourd'hui de 450 adhésions de sous-officiers et d'officiers, elle se développe à grande vitesse en faisant valoir les droits de ses adhérents sur le terrain judiciaire, sans compromission. C'est peu dire que cette initiative agace l'autorité militaire : elle exècre Bavoil, spécialiste de droit administratif formé par les armées, et qui prend l'institution à contre-pied. La Défense s'obstine à ne pas comprendre qu'elle ne peut plus compter exclusivement sur la relation hiérarchique comme mode de résolution des conflits internes, et que l'ADEFDROMIL s'installe jour après jour comme une alternative crédible ; des dizaines de dossiers (harcèlement moral et sexuel, problèmes de pensions, atteintes aux droits des personnes, etc.) sont en cours, mais les états-majors persistent à considérer que ce phénomène n'existe pas. Les juges, eux, lui accordent une attention croissante, comme le démontre [cette affaire]. »

9. Le 28 novembre 2002, le directeur du cabinet du ministre de la Défense adressa aux états-majors une note rappelant qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires « l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire » (cette disposition figure désormais dans l'article L. 4121-4 du code de la Défense). Soulignant que l'objet de l'association requérante avait un caractère syndical, il demandait aux destinataires d'informer les militaires en activités de service que, sous peines de poursuites disciplinaires, ils ne pouvaient adhérer à cette association et devaient, s'ils en étaient membres, en démissionner. La requérante perdit ainsi plusieurs de ses responsables.

10. La requérante indique qu'elle ne pouvait contester cette décision devant le juge administratif, puisqu'il s'agissait d'une mesure d'ordre intérieur ne lui faisant pas grief. Elle tenta la voie judiciaire en assignant le ministre de la Défense et son directeur de cabinet en référé devant le tribunal de grande instance de Paris.

11. Par une ordonnance du 12 mars 2003, le président de cette juridiction déclina sa compétence et invita l'association requérante à mieux se pourvoir devant les juridictions de l'ordre administratif.

12. Elle poursuivit néanmoins son activité de défense des intérêts professionnels de ses adhérents, ainsi que des militaires venus chercher des conseils juridiques et administratifs auprès d'elle. Plusieurs d'entre eux adhérèrent par la suite à l'association, sans être pour autant inquiétés par leur hiérarchie.

13. Par ailleurs, l'association requérante décida de saisir le Conseil d'État de recours dirigés contre trois décrets du ministre de la Défense. Elle reprochait à ces textes de n'admettre au bénéfice de certains avantages statutaires les militaires ayant conclu un pacte civil de solidarité ou leur famille qu'à la condition que ce pacte date de trois ans au moins. Selon elle, il y avait là une violation manifeste du statut général des militaires et du principe d'égalité.

14. Le 27 juin 2007, elle saisit le Conseil d'État d'une demande d'annulation du décret du 30 avril 2007 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des militaires sur le territoire métropolitain de la France. Elle le saisit également, le 12 juillet 2007, de demandes d'annulation du décret du 15 mai 2007 relatif au fonds de prévoyance militaire et du décret du 15 mai 2007 relatif au fonds de prévoyance de l'aéronautique.

15. La requérante déposa une note en délibéré en réponse aux conclusions du commissaire du gouvernement, dans laquelle elle soutenait que refuser de reconnaître son intérêt à agir serait constitutif d'une discrimination.

16. Par trois arrêts du 11 décembre 2008, notifiés à la requérante le 12 janvier 2009, le Conseil d'État rejeta les requêtes, aux motifs que l'article 11 de la Convention n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice des droits qu'il énonce par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. Il ajouta qu'en raison des exigences qui découlent de la discipline militaire et des contraintes inhérentes à l'exercice de leur mission par les forces armées, les dispositions de l'article L. 4121-4 du code de la Défense, qui ne font pas obstacle à ce que les militaires adhèrent à d'autres groupements que ceux qui ont pour objet la défense de leurs intérêts professionnels, constituent des restrictions légitimes au sens de ces stipulations de l'article 11.

17. Il jugea ensuite que l'association requérante, « qui regroupe des militaires et qui a notamment pour objet d'assurer la défense de leurs intérêts professionnels, contrevient aux prescriptions de l'article L. 4121-4 du code de la défense ; qu'il en résulte que cette association n'est pas recevable à demander l'annulation des dispositions [desdits décrets] ».

18. La requérante avait entre-temps saisi le Conseil d'État de deux autres recours. Elle demandait l'annulation de l'arrêté du ministre de la Défense du

14 février 2008 portant nomination du président de la commission des recours militaires en ce qu'il désignait un contrôleur général des armées en lieu et place d'un officier général. Elle demandait également l'annulation du décret du 12 septembre 2008 relatif aux militaires servant à titre étranger, soutenant qu'il opérait aux dépends de ceux-ci une discrimination fondée sur la nationalité.

19. Par deux arrêts du 4 mars 2009, le Conseil d'État rejeta ces demandes en reprenant les motifs des arrêts du 11 décembre 2008.

II. LE DROIT INTERNE ET EUROPEEN PERTINENTS

20. Voir *Matelly c. France*, n° 10609/10, paragraphes 26 à 36, (...).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 11, AINSI QUE LES ARTICLES 6, 13 ET 14 DE LA CONVENTION

21. La requérante allègue tout d'abord une violation de sa liberté syndicale en ce que le droit français interdit la constitution d'association ou groupement de nature syndicale au sein de l'armée et ne leur permet pas d'ester en justice pour défendre leurs droits et intérêts professionnels, ainsi que ceux de leurs membres.

22. Elle se plaint également du fait que cette absence de reconnaissance de sa capacité d'agir en justice constituerait une discrimination vis-à-vis des autres associations et notamment des associations ou fédérations d'associations existantes qui s'occupent de la condition des militaires en activité de service.

23. Elle invoque les articles 11, ainsi que les articles 6, 13 et 14 de la Convention. Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, la Cour observe que le second grief se confond en réalité avec le premier et estime approprié d'examiner ceux-ci uniquement sous l'angle de l'article 11, ainsi libellé :

Article 11

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient

imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

A. Sur la recevabilité

24. La Cour rappelle que le mot « victime » contenu à l'article 34 de la Convention désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux et que l'article 11 de la Convention s'applique aux associations (voir, parmi d'autres, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie (n° 2)*, n° 26740/02, § 20, 31 mai 2007).

25. La Cour observe que l'atteinte alléguée à la liberté syndicale de la requérante concerne l'impossibilité pour celle-ci d'exister et d'ester en justice dans le cadre de son objet statutaire et pour la défense, notamment, de ses intérêts personnels.

26. Partant, elle a la qualité de victime.

27. Elle constate par ailleurs que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. La Cour relève qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèse des parties

a) La requérante

28. Elle soutient tout d'abord que le droit français ne se limite pas à apporter des restrictions à l'exercice par les militaires du droit syndical, mais qu'il l'interdit purement et simplement, ce qui porte atteinte à l'essence même de ce droit.

29. S'agissant du but poursuivi par une telle interdiction, la requérante considère qu'elle ne porte pas atteinte à la discipline militaire, mais permet au contraire un meilleur dialogue entre les militaires et leur hiérarchie, en résolvant notamment les conflits sociaux de manière légale et pacifique. Elle ajoute avoir toujours veillé à respecter la légalité et la discipline, n'avoir jamais appelé à des manifestations ni procédé à des distributions de tracts.

30. La requérante considère que les circonstances historiques qui ont conduit à cette interdiction ne correspondent plus à la situation de paix que connait l'Europe depuis près de soixante-dix ans. Elle prétend que les autorités s'efforcent en réalité de neutraliser toute pensée divergeant de la doctrine officielle, comme en témoigne la fermeture du forum internet « Gendarmes et Citoyens ». Elle ajoute que l'interdiction faite aux militaires de s'organiser permettrait également aux autorités de moduler les budgets militaires, sans opposition de la part du personnel.

31. S'agissant de la proportionnalité d'une telle mesure, la requérante considère que l'existence d'un système de concertation au sein de l'armée, ainsi que la création du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, ne permettent pas véritablement aux militaires de faire valoir leurs droits, en raison, notamment, d'un manque d'indépendance et de représentativité des membres des instances concernées, d'une difficile conciliation entre leur mandat et leurs obligations professionnelles, ainsi que de l'absence de disponibilité, de formation et de connaissance du terrain.

32. La requérante soutient que les voies de recours individuelles ne peuvent pas non plus se substituer de manière efficace à une représentation collective. Elle prétend que la création en 2001 d'une procédure de recours administratif préalable, devant la commission des recours militaires, tend en réalité à compliquer l'accès au juge.

b) Le Gouvernement

33. Le Gouvernement soutient que le Conseil d'État n'a pas jugé que l'association requérante serait illégale en tant que telle, ni qu'elle serait irrecevable, par principe, à ester en justice, mais qu'elle est seulement privée d'intérêt à agir dans le cadre d'un recours de défense collective des intérêts professionnels des militaires.

34. Il considère ensuite qu'il n'y a pas d'interdiction faite aux militaires de bénéficier de la liberté d'association dans sa globalité, mais de simples restrictions légitimes visant l'adhésion à certains groupements ayant un objet professionnel. Il indique que certaines associations licites ont pour objet d'apporter à leurs adhérents le concours moral et matériel dont ils peuvent avoir besoin. Le Gouvernement cite à titre d'exemple les associations « La Saint-Cyrienne » et « L'Épaulette ». Il ajoute que cela ressort également du fait que les autorités militaires n'ont pas demandé la dissolution de l'association comme les y autorise le droit français.

35. Il soutient que ces restrictions sont prévues par la loi. Il estime qu'elles poursuivent un but légitime, celui de la défense de l'ordre et de la sécurité nationale. Il considère que l'interdiction d'adhérer à un syndicat se justifie par la discipline indispensable au fonctionnement efficace de l'armée, ainsi que par la nécessité de sa cohésion et de son unité au regard des missions qui lui sont confiées et du rôle de défense de la sécurité qui lui est dévolu au sein de la nation.

36. Le Gouvernement allègue ensuite que cette interdiction de créer, au sein de l'armée, des groupements à vocation corporatiste trouve également une justification historique dans la création de la Vème République et le contexte de la guerre d'Algérie, ainsi que dans la pratique syndicale française, davantage axée sur la lutte sociale que sur le dialogue et la concertation. Il soutient qu'accorder aux militaires le droit de former des groupements de défense d'intérêts professionnels risquerait de faire obstacle à la libre orientation des choix gouvernementaux, en raison de

l'interdépendance existante entre le domaine politique et les intérêts professionnels en matière de défense nationale. Il ajoute que cela donnerait aux militaires un avantage important dans le cadre de la défense de leurs revendications professionnelles, déstabilisant ainsi les institutions démocratiques.

37. Il estime que cette restriction est nécessaire dans une société démocratique. Le Gouvernement considère que la jurisprudence de la Cour reconnaît une marge d'appréciation quant aux limitations apportées au droit d'association des militaires et, notamment, au droit de créer ou d'adhérer à des syndicats. Il considère également qu'il n'y a pas de consensus européen sur cette question. Il se réfère à ce sujet aux décisions du Comité européen des droits sociaux prises sur le fondement des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne.

38. Le Gouvernement fait valoir qu'il existe des mécanismes de concertation et d'évaluation assurant un dialogue social constructif au sein des forces armées. Ce dialogue social est assuré par différentes instances dont un Conseil supérieur de la fonction militaire, ainsi que sept conseils de la fonction militaire des armées et des formations rattachées.

39. Il relève également que le 24 mars 2005, un Haut Comité de l'évaluation de la condition militaire a été créé afin de mesurer les évolutions favorables et défavorables qui pourraient avoir une influence sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leurs familles, ainsi que les conditions de leur réinsertion dans la vie civile.

40. Le Gouvernement indique enfin qu'il existe de nombreuses voies permettant aux militaires de défendre individuellement leurs droits et intérêts professionnels, en saisissant directement leur hiérarchie de ces questions ou en exerçant des recours contentieux devant les juridictions administratives.

2. *Appréciation de la Cour*

a) Principes généraux

41. La Cour rappelle que l'article 11 § 1 présente la liberté syndicale comme une forme ou un aspect spécial de la liberté d'association. Les termes « pour la défense de ses intérêts » qui figurent à cet article ne sont pas redondants et la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement. Il doit donc être loisible à un syndicat d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres, et les adhérents individuels ont droit à ce que leur syndicat soit entendu en vue de la défense de leurs intérêts (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, §§ 38-40, série A n° 19, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, 6 février 1976, §§ 39-41, série A n° 20, et

Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni, n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, § 42, CEDH 2002 V).

42. Elle rappelle également que le paragraphe 2 n'exclut aucune catégorie professionnelle de la portée de l'article 11 ; il cite expressément les forces armées et la police parmi celles qui peuvent, tout au plus, se voir imposer par les États des « restrictions légitimes », sans pour autant que le droit à la liberté syndicale de leurs membres ne soit remis en cause (*Syndicat national de la police belge*, précité, § 40, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, n° 28602/95, §§ 28 et 29, CEDH 2006 II, *Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, § 41, CEDH 1999-VII, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, § 107, CEDH 2008, et *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, § 145, CEDH 2013 (extraits)).

43. La Cour souligne qu'elle a considéré à cet égard que les restrictions pouvant être imposées aux trois groupes de personnes cités par l'article 11 appellent une interprétation stricte et doivent dès lors se limiter à l'« exercice » des droits en question. Elles ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit de s'organiser (*Demir et Baykara*, précité, §§ 97 et 119).

44. Partant, la Cour n'accepte pas les restrictions qui affectent les éléments essentiels de la liberté syndicale sans lesquels le contenu de cette liberté serait vidé de sa substance. Le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels (*Demir et Baykara*, précité, §§ 144-145).

45. Pour être compatible avec le paragraphe 2 de l'article 11, l'ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale doit être « prévue par la loi », inspirée par un ou plusieurs buts légitimes et « nécessaire, dans une société démocratique », à la poursuite de ce ou ces buts (voir, entre autres, *Demir et Baykara*, précité, § 117, et *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, précité, § 150).

46. La Cour rappelle que l'expression « prévue par la loi » impose non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause, qui doit être accessible au justiciable et prévisible (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) du 26 avril 1979, série A n° 30, § 49, *Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, § 34, CEDH 1999 III et *Perinçek c. Suisse*, n° 27510/08, § 67, CEDH 2013). Elle rappelle également que cette expression renvoie d'abord au droit interne et qu'il ne lui appartient pas en principe de contrôler la régularité ni l'opportunité des décisions prises sur son fondement, mais seulement d'étudier les incidences de telles décisions sur le droit du requérant de mener des activités syndicales au regard de l'article 11 de la Convention (*Bulğa et autres c. Turquie*, n° 43974/98, § 70, 20 septembre 2005, *Demir et Baykara*, précité, § 119, *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, précité, § 153, et *Sampaio e Paiva de Melo c. Portugal*, n° 33287/10, § 34, 23 octobre 2013).

47. S'agissant enfin de la recherche d'un but légitime et du caractère proportionné de la mesure litigieuse avec celui-ci, la Cour rappelle que le

terme « ordre », tel qu'il figure dans l'article 11 § 2, ne désigne pas seulement l'« ordre public » mais aussi l'ordre devant régner à l'intérieur d'un groupe social particulier telles les forces armées, dès lors que le désordre dans ce groupe peut avoir des incidences sur l'ordre dans la société entière (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 98, série A n° 22, et *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi c. Autriche*, 19 décembre 1994, § 32, série A n° 302). Elle considère toutefois que l'interdiction pure et simple de constituer ou d'adhérer à un syndicat ne constitue pas, en tout état de cause, une mesure « nécessaire dans une société démocratique » au sens de ce même article (*Demir et Baykara*, précité, §§ 126-127).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

i. Sur l'existence d'une ingérence

48. La Cour note que les décisions du Conseil d'État, qui ont dénié à la requérante le droit d'exercer les recours en cause, ont été motivées par les dispositions du code de la défense qui interdisent aux militaires d'adhérer à un groupement de nature syndicale. Partant, la Cour considère que ces décisions concernant l'association requérante (paragraphes 16-19 ci-dessus) s'analysent en une ingérence de l'État défendeur dans l'exercice des droits garantis par l'article 11 de la Convention.

49. Il reste à établir si cette ingérence était prévue par la loi, si elle poursuivait un but légitime et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire dans une société démocratique.

ii. Sur la base légale et le but de l'ingérence

50. Cette ingérence est intervenue par application des dispositions précitées du code de la Défense, lesquelles actualisent une interdiction ancienne dont font l'objet les militaires à ce sujet. Elle était donc prévue par la loi.

51. La Cour considère ensuite, avec le Gouvernement, que cette interdiction poursuivait un but légitime de préservation de l'ordre et de la discipline nécessaire aux forces armées.

iii. Sur la nécessité dans une société démocratique

52. La Cour relève d'emblée que les dispositions internes issues du code de la Défense, sur le fondement desquelles les décisions du Conseil d'État ont été prises, interdisent purement et simplement la constitution et l'adhésion des militaires à tout groupement de nature syndicale.

53. La Cour concède au Gouvernement que cette interdiction ne traduit pas pour autant un désintérêt de l'institution militaire pour la prise en compte des situations et préoccupations matérielles et morales de ses personnels, ainsi que la défense de leurs intérêts et elle note que l'État

français a mis en place des instances et des procédures spéciales pour y veiller.

54. Toutefois, la Cour estime que la création de telles institutions ne saurait se substituer à la reconnaissance au profit des militaires d'une liberté d'association, laquelle comprend le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier.

55. La Cour est consciente de ce que la spécificité des missions incombant aux forces armées exige une adaptation de l'activité syndicale qui, par son objet, peut révéler l'existence de points de vue critiques sur certaines décisions affectant la situation morale et matérielle des militaires. Elle souligne à ce titre qu'il résulte de l'article 11 de la Convention que des restrictions, mêmes significatives, peuvent être apportées dans ce cadre aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent. De telles restrictions ne doivent cependant pas priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux (paragraphes 42 à 44 ci-dessus).

56. En l'espèce, la Cour n'est pas convaincue par l'analyse du Gouvernement selon laquelle les décisions prises par le Conseil d'État doivent être comprises comme restreignant le droit d'agir de la requérante uniquement pour le type de recours en cause. Elle constate que ces décisions déduisent l'irrecevabilité à agir de la requérante du seul fait qu'elle s'est donnée pour objet d'assurer la défense des intérêts professionnels des militaires qu'elle regroupe.

57. Par ailleurs, elle estime que le Gouvernement n'établit pas l'existence d'une tolérance de la part des autorités militaires à l'égard des organisations de nature syndicale formées par des membres des forces armées. Elle relève qu'en tout état de cause une telle tolérance ne serait pas suffisante pour assurer la reconnaissance au profit de ces dernières de la liberté syndicale.

58. Il résulte de ces éléments que la requérante est en réalité privée de tout droit d'agir en justice dans le domaine qu'elle s'est assignée, lequel relève de la liberté d'association.

59. Enfin, s'agissant de la référence faite par le Gouvernement à la Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des droits sociaux, la Cour rappelle que lorsqu'elle examine le but et l'objet des dispositions de la Convention, elle prend également en considération les éléments de droit international dont relève la question juridique en cause. Ensembles constitués des règles et principes acceptés par une grande majorité des États, les dénominateurs communs des normes de droit international ou des droits nationaux des États européens reflètent une réalité que la Cour ne saurait ignorer lorsqu'elle est appelée à clarifier la portée d'une disposition de la Convention que le recours aux moyens d'interprétation classiques n'a pas permis de dégager avec un degré

suffisant de certitude (*Demir et Baykara*, précité, § 76). Or elle constate, au regard de sa jurisprudence (paragraphes 42 et 43 ci-dessus), que tel n'est pas le cas en l'espèce s'agissant de la question de la reconnaissance d'une liberté syndicale au profit des militaires.

60. En conclusion, la Cour estime que les motifs invoqués par les autorités pour justifier l'ingérence dans les droits de la requérante n'étaient ni pertinents ni suffisants. La Cour considère qu'en lui interdisant par principe d'agir en justice en raison de la nature syndicale de son objet social, sans déterminer concrètement les seules restrictions qu'imposaient les missions spécifiques de l'institution militaire, les autorités internes ont porté atteinte à l'essence même de la liberté d'association. Il s'ensuit qu'elles ont manqué à leur obligation de ménager un juste équilibre entre les intérêts concurrents qui se trouvaient en cause. Si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple pour une association professionnelle d'exercer toute action en lien avec son objet social porte à l'essence même de cette liberté, une atteinte prohibée par la Convention.

61. Partant, l'ingérence dénoncée ne saurait passer pour proportionnée et n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

62. Dès lors, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

63. La requérante se plaint du défaut d'indépendance et d'impartialité du Conseil d'État, qui résulterait de sa double fonction de juge de la légalité des règlements édictés par le pouvoir exécutif et de conseil juridique de celui-ci, ainsi que des modalités du recrutement et du déroulement de carrière de ses membres. Elle allègue en outre d'une violation de son droit d'accès à un tribunal et de son droit à un recours effectif pour exercer son objet social.

64. Elle invoque l'article 6 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

Article 6

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

65. La Cour rappelle que le simple fait qu'une institution cumule des fonctions consultatives et des fonctions juridictionnelles ne suffit pas pour mettre en cause l'impartialité de cette institution exerçant ses fonctions juridictionnelles (*Union fédérale des consommateurs « Que choisir » de Côte d'Or c. France* (déc.), n° 39699/03, 30 juin 2009). Ce qui importe à ce

sujet est qu'un ou plusieurs membres de la formation de jugement aient participé à la formation qui a rendu auparavant un avis, et que les questions soumises aux deux formations concernaient la même affaire ou la même décision (*Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], n°s 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, §§ 199-202, CEDH 2003-VI, et *Union fédérale des consommateurs « Que choisir » de Côte d'Or*, précité).

66. Or, en l'espèce, la requérante n'apporte aucun élément qui permettrait de constater que des membres de la section du contentieux qui ont pris des décisions dans leurs affaires auraient auparavant rendu des avis sur des questions analogues ou auraient manqué, d'une manière plus générale, à leur obligation d'impartialité.

67. Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

68. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

69. La requérante réclame 7 000 euros (EUR) au titre du préjudice moral qu'elle aurait subi. Elle soutient que, depuis sa création en 2001, elle a été présentée comme un groupement susceptible de menacer la discipline militaire et de provoquer à la rébellion. Elle ajoute avoir été tenue à l'écart de toute manifestation officielle et dénigrée devant la représentation nationale lors de discussion sur le statut des militaires.

70. Elle réclame également 8 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qui serait résulté de son bannissement de l'octroi de subventions des services de l'État et de la démission de militaires de son conseil d'administration.

71. Le Gouvernement s'oppose à ces demandes. Il considère que ces préjudices ne sont pas établis et qu'aucun lien de causalité n'est démontré avec un éventuel constat de violation de la Convention.

72. La Cour n'apercevant pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué, dont la réalité n'est pas davantage démontrée, elle rejette cette demande. En revanche, elle considère qu'il y a lieu d'octroyer à la requérante 5 000 EUR au titre du préjudice moral.

B. Frais et dépens

73. La requérante demande également 3 588 EUR pour les frais et dépens engagés par elle.

74. Le Gouvernement ne s'oppose pas à cette demande dans l'éventualité d'un constat de violation.

75. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour estime raisonnable la somme de 3 588 EUR tous frais confondus et l'accorde à la requérante.

C. Intérêts moratoires

76. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 11 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;

3. *Dit*,

   a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, au taux applicable à la date du règlement) :

      i) 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;

      ii) 3 588 EUR (trois mille cinq cent quatre-vingt-huit euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la requérante, pour frais et dépens ;

   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 2 octobre 2014, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Mark Villiger
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, la déclaration du juge De Gaetano, à laquelle se rallie la juge Power-Forde.

M.V.
C.W.

DÉCLARATION DU JUGE DE GAETANO, À LAQUELLE SE RALLIE LA JUGE POWER-FORDE

(*Traduction*)

Les vues exprimées dans mon opinion séparée jointe à l'arrêt *Matelly c. France* (n° 10609/10) s'appliquent *mutatis mutandis* en l'espèce.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUINTA SEZIONE

CAUSA ADEFDROMIL c. FRANCIA

(Ricorso n° 32191/09)

SENTENZA

STRASBURGO

2 ottobre 2014

Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Nella causa Adefdromil c. Francia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (quinta sezione), riunita in una camera composta da:

Mark Villiger, *presidente,*
Ann Power-Forde,
Ganna Yudkivska,
Vincent A. De Gaetano,
André Potocki,
Helena Jäderblom,
Aleš Pejchal, *giudici,*
e da Claudia Westerdiek, *cancelliere di sezione,*

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 26 agosto 2014,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 32191/09) presentato contro la Repubblica francese con il quale un'associazione di tale Stato, l'ADEFDROMIL, per *Association de Défense des Droits des Militaires* – Associazione di Difesa dei Diritti dei Militari ("la ricorrente"), ha adito la Corte il 12 giugno 2009 in applicazione dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. La ricorrente è stata rappresentata dal proprio Presidente, Jacques Bessy. Il governo francese ("il Governo") è stato rappresentato dal suo agente, sig.ra E. Belliard, direttrice degli affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri.

3. La ricorrente sostiene in particolare una violazione dell'articolo 11 della Convenzione a motivo del divieto per i militari di aderire a sindacati e al divieto per tali associazioni di stare in giudizio per difendere interessi professionali collettivi.

4. Il 14 febbraio 2013, il ricorso è stato comunicato al Governo.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. La ricorrente fu creata nell'aprile del 2001 da due militari, il capitano Bavoil (allora in attività di servizio) ed il maggiore Radajewski. L'associazione ha per oggetto statutario "lo studio e la difesa dei diritti, degli interessi materiali, professionali e morali, collettivi o individuali, dei militari" Il suo statuto precisa che "nel perseguimento di tale oggetto, [essa] interviene dinanzi a tutte le autorità e giurisdizioni, e in tutte le circostanze utili, secondo le norme di legge".

6. Né il Presidente della Repubblica, nella sua qualità di capo delle forze armate, né il Primo Ministro hanno reagito a tale creazione, di cui erano stati informati.

7. La ricorrente indica che numerosi militari in attività di servizio hanno rapidamente aderito e che, fin dall'inizio, ha dato consulenze a militari che desideravano agire in giudizio per procedure contenziose relative, tra l'altro, alla loro valutazione, promozione, a sanzioni che erano state loro inflitte o a rifiuti di accedere a formazioni professionali.

8. Nel 2002, la ricorrente si implica nella difesa di un sottufficiale dell'esercito vittima di mobbing. Essa produce un articolo pubblicato il 22 novembre 2002 nel settimanale *Le Point*, che riporta i fatti ed espone quanto segue:

> "(...) L'associazione che disturba.
>
> È stata [l'ADEFDROMIL] a rivelare il fatto (...). Avvalendosi oggi di 450 adesioni di sottufficiali e di ufficiali, si sviluppa a gran velocità facendo valere i diritti dei suoi associati sul terreno giudiziario, senza compromessi. È dir poco che tale iniziativa disturbi le autorità militari: detestano Bavoil, specialista di diritto amministrativo formato dalle forze armate, che prende l'istituzione in contropiede. La Difesa si ostina a non capire che non può più contare esclusivamente sul rapporto gerarchico come modalità di soluzione dei conflitti interni e che l'ADEFDROMIL prende piede giorno dopo giorno come un'alternativa credibile; decine di fascicoli (mobbing e molestie sessuali, problemi di pensionamento, violazione dei diritti delle persone, ecc.) sono in corso, ma gli stati maggiori persistono a considerare che questo fenomeno non esiste. I giudici, da parte loro, gli concedono un'attenzione crescente, come lo dimostra [questa causa]."

9. Il 28 novembre 2002, il direttore di gabinetto del ministro della Difesa inviò agli stati maggiori una nota nella quale ricordava che ai sensi dell'articolo 10 della legge del 13 luglio 1972 sullo status generale dei militari "L'esistenza di associazioni professionali militari a carattere sindacale, come pure l'adesione dei militari in attività di servizio ad associazioni professionali, sono incompatibili con le regole della disciplina militare" (tale disposizione è ora inserita nell'articolo L. 4121-4 del codice della Difesa). Sottolineando che l'oggetto dell'associazione ricorrente aveva un carattere sindacale, chiedeva ai destinatari di informare i militari in attività di servizio che, a pena di procedimenti disciplinari, non potevano aderire a tale associazione e dovevano, se ne erano aderenti, presentare le dimissioni. La ricorrente perse così buon numero dei suoi responsabili.

10. La ricorrente indica che non poteva contestare tale decisione dinanzi al giudice amministrativo, poiché si trattava di una misura di ordine interno che non poteva essere contestata. Tentò la via giudiziaria citando il ministro della Difesa ed il suo direttore di gabinetto in giudizio dinanzi al *tribunal de grande instance* (tribunale civile) di Parigi.

11. Con un'ordinanza del 12 marzo 2003, il presidente di tale giurisdizione declinò la propria competenza ed invitò l'associazione ricorrente ad appellarsi di preferenza dinanzi alle giurisdizioni dell'ordine amministrativo.

12. Tuttavia la ricorrente proseguì la propria attività di difesa degli interessi professionali dei propri aderenti, come pure dei militari che erano venuti a richiedere consulenze giuridiche ed amministrative presso l'associazione. Molti di loro aderirono poi all'associazione, senza che per questo i loro superiori gerarchici ponessero loro problemi.

13. L'associazione ricorrente decise, peraltro, di adire il Consiglio di Stato con ricorsi diretti contro tre decreti del ministro della Difesa. Essa rimproverava a tali testi di ammettere al beneficio di alcuni vantaggi statutari i militari che avevano concluso un patto civile di solidarietà o le loro famiglie, unicamente a condizione che tale patto fosse stato concluso da

almeno tre anni. A suo parere, vi era in questo una violazione manifesta dello status generale dei militari e del principio di parità.

14. Il 27 giugno 2007, la ricorrente adì il Consiglio di Stato con una richiesta di annullamento del decreto del 30 aprile 2007 che fissava le condizioni e le modalità di pagamento delle spese causate dai cambiamenti di residenza dei militari sul territorio metropolitano della Francia. Adì anche il 12 luglio 2007, con richieste di annullamento del decreto del 15 maggio 2007, relativo al fondo di previdenza militare, e del decreto del 15 maggio 2007, relativo al fondo di previdenza dell'aeronautica.

15. La ricorrente depose una nota in deliberazione, in risposta alle conclusioni del commissario del governo, nella quale sosteneva che il rifiuto di riconoscere il suo interesse ad agire sarebbe stato costitutivo di una discriminazione.

16. Con tre sentenze in data 11 dicembre 2008, notificate alla ricorrente il 12 gennaio 2009, il Consiglio di Stato rigettò i ricorsi, motivando il rigetto con il fatto che l'articolo 11 della Convenzione non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio, da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, dei diritti che lo stesso enuncia. Aggiunse che, a motivo delle esigenze che scaturiscono dalla disciplina militare e dagli obblighi inerenti all'esercizio della loro missione da parte delle forze armate, le disposizioni dell'articolo L. 4121-4 del codice della Difesa, che non fanno ostacolo al fatto che i militari aderiscano ad altre associazioni di quelle che hanno per oggetto la difesa dei loro interessi professionali, costituiscono restrizioni legittime ai sensi di queste disposizioni dell'articolo 11.

17. Giudicò inoltre che l'associazione ricorrente, "che raggruppa militari e che ha in particolare per oggetto di assicurare la difesa dei loro interessi professionali, contravviene alle disposizioni dell'articolo L. 4121-4 del codice della difesa; che ne risulta che tale associazione non è ammissibile per richiedere l'annullamento delle disposizioni [dei suddetti decreti]".

18. Nel frattempo, la ricorrente aveva adito il Consiglio di Stato con altri due ricorsi. Essa chiedeva l'annullamento della decreto del ministro della Difesa del 14 febbraio 2008 relativo alla nomina del presidente della commissione dei ricorsi militari per il motivo che designava un controllore generale delle forze armate in sostituzione di un alto ufficiale superiore. Essa chiedeva inoltre l'annullamento del decreto del 12 settembre 2008 relativo ai militari in servizio presso la Legione straniera, sostenendo che operava a svantaggio di questi ultimi una discriminazione fondata sulla cittadinanza.

19. Con sue sentenze del 4 marzo 2009, il Consiglio di Stato rigettò queste istanze, riprendendo i motivi delle sentenze dell'11 dicembre 2008.

II. IL DIRITTO INTERNO ED EUROPEO PERTINENTE

20. Vedere *Matelly c. Francia*, n° 10609/10, paragrafi da 26 a 36, (...).

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 11 E DEGLI ARTICOLI 6, 13 E 14 DELLA CONVENZIONE

21. La ricorrente denuncia innanzitutto una violazione della propria libertà sindacale per il fatto che il diritto francese vieta la costituzione di un'associazione o un raggruppamento di natura sindacale in seno alle forze armate e non permette loro di stare in giudizio per difendere i loro interessi professionali, come pure quelli dei loro aderenti.

22. Lamenta inoltre il fatto che tale assenza di riconoscimento della sua capacità di agire in giudizio costituirebbe una discriminazione nei confronti delle altre associazioni ed in particolare delle associazioni o federazioni di associazioni esistenti che si occupano della condizione dei militari in attività di servizio.

23. La ricorrente invoca l'articolo 11, come pure gli articoli 6, 13 e 14 della Convenzione. Padrona della qualificazione giuridica dei fatti della causa, la Corte osserva che il secondo motivo del ricorso si confonde in realtà con il primo e valuta opportuno di esaminarli unicamente in considerazione dell'articolo 11, che recita:

Articolo 11

"1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni 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. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato."

A. Sulla ricevibilità

24. La Corte rammenta che il termine "vittima", contenuto nell'articolo 34 della Convenzione, designa la persona direttamente interessata dall'atto o l'omissione contestati e che l'articolo 11 della Convenzione si applica alle associazioni (vedere, tra altri, *Grande Oriente d`Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia (n. 2)*, n. 26740/02, § 20, 31 maggio 2007).

25. La Corte osserva che l'asserita lesione della libertà sindacale della ricorrente concerne l'impossibilità per la stessa di esistere e di stare in giudizio nell'ambito del proprio oggetto statutario e per la difesa, in particolare, dei propri interessi personali.

26. Pertanto, essa ha la qualità di vittima.

27. La Corte constata, peraltro, che talo motivo non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione. La Corte osserva che non riscontra alcun altro motivo d'irricevibilità. È quindi il caso di dichiararlo ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

a) La ricorrente

28. Sostiene innanzitutto che il diritto francese non si limita ad imporre restrizioni all'esercizio, da parte dei militari, del diritto sindacale, ma che lo

vieta puramente e semplicemente, cosa che pregiudica l'essenza stessa di tale diritto.

29. Riguardo allo scopo perseguito da tale divieto, la ricorrente considera che non porta pregiudizio alla disciplina militare, ma permette al contrario un migliore dialogo tra i militari e la loro gerarchia, risolvendo in particolare i conflitti sociali in modo legale e pacifico. La ricorrente aggiunge di avere sempre avuto cura di rispettare la legalità e la disciplina, di non avere mai chiamato a manifestare né proceduto a distribuzioni di volantini.

30. La ricorrente considera che le circostanze storiche che hanno portato a tale divieto non corrispondono più alla situazione di pace che l'Europa conosce da quasi settant'anni. Essa sostiene che le autorità, in realtà, si sforzano di neutralizzare qualsiasi pensiero divergente dalla dottrina ufficiale, come è dimostrato dalla chiusura del forum internet "*Gendarmes et Citoyens*". Essa aggiunge che il divieto di organizzarsi rivolto ai militari permetterebbe inoltre alle autorità di modulare i bilanci militari, senza opposizione da parte del personale.

31. Riguardo alla proporzionalità di tale misura, la ricorrente considera che l'esistenza di un sistema di concertazione all'interno delle forze armate, nonché la creazione dell'Alto Comitato di valutazione della condizione militare, non permettono realmente ai militari di fare valere i loro diritti, in particolare a causa di una mancanza di indipendenza e di rappresentatività degli appartenenti agli organismi interessati, della difficoltà di conciliare il loro mandato con i loro obblighi professionali, nonché dell'assenza di disponibilità, di formazione e di conoscenza del terreno.

32. La ricorrente sostiene che le vie di ricorso individuali non possono nemmeno sostituirsi efficacemente ad una rappresentazione collettiva. Essa pretende che la creazione, nel 2001, di una previa procedura di ricorso amministrativo dinanzi alla commissione dei ricorsi militari tende, in realtà, a complicare l'accesso presso il giudice.

b) Il Governo

33. Il Governo sostiene che il Consiglio di Stato non ha giudicato che l'associazione ricorrente fosse illegale in quanto tale, né che fosse irricevibile, per principio, a stare in giustizia, ma semplicemente che non avesse l'interesse ad agire nell'ambito di un ricorso di difesa collettiva degli interessi professionali dei militari.

34. Il Governo considera inoltre che non vi è stato alcun divieto rivolto ai militari di avvalersi della libertà di associazione nel suo insieme, ma di semplici restrizioni legittime riguardanti l'adesione ad alcune associazioni aventi un oggetto professionale. Indica che alcune associazioni lecite hanno per oggetto di offrire ai loro aderenti il concorso morale e materiale di cui possono avere bisogno. Il Governo cita a titolo esemplificativo le associazioni "*La Saint-Cyrienne*" e "*L'Épaulette*". Aggiunge che ciò si deduce anche dal fatto che le autorità militari non hanno chiesto la dissoluzione dell'associazione, come sarebbero state autorizzate a farlo in virtù del diritto francese.

35. Sostiene che tali restrizioni sono stabilite dalla legge. Valuta che perseguono uno scopo legittimo, vale a dire la difesa dell'ordine e della sicurezza nazionale. Considera che il divieto di aderire ad un sindacato è giustificato dalla disciplina indispensabile per il funzionamento efficace delle forze armate, nonché dalla necessità della sua coesione e della sua

unità in considerazione delle missioni che sono loro affidate ed del ruolo di difesa della sicurezza che è affidato loro in seno alla Nazione.

36. Il Governo sostiene inoltre che il suddetto divieto di creare, all'interno delle forze armate, associazioni con vocazione corporativa trova anche una giustificazione storica nella creazione della Quinta Repubblica ed nel contesto della guerra di Algeria, nonché nella pratica sindacale francese, imperniata più sulla lotta sociale che sul dialogo e la concertazione. Sostiene che concedere ai militari il diritto di formare associazioni di difesa di interessi professionali rischierebbe di ostacolare il libero orientamento delle scelte governative, a motivo dell'interdipendenza che esiste tra l'ambito politico e gli interessi professionali in materia di difesa nazionale. Aggiunge che ciò conferirebbe ai militari un notevole vantaggio nell'ambito della difesa delle loro rivendicazioni professionali, destabilizzando al contempo le istituzioni democratiche.

37. Considera che tale restrizione sia necessaria in una società democratica. Il Governo ritiene che la giurisprudenza della Corte riconosce un margine di valutazione riguardo alle limitazioni apportate al diritto d'associazione dei militari ed in particolare al diritto di formare o di aderire a sindacati. Considera inoltre che non esiste un consenso europeo rispetto a tale questione. Si riferisce, al riguardo, alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali adottate in base agli articoli 5 e 6 della Carta sociale europea.

38. Le Governo sostiene che esistono meccanismi di concertazione e di valutazione che garantiscono un dialogo sociale costruttivo nelle forze armate. Tale dialogo sociale è assicurato da diversi organismi, tra i quali un Consiglio superiore della funzione militare, nonché da sette consigli della funzione militare delle forze armate et delle formazioni connesse.

39. Osserva inoltre che il 24 marzo 2005, un Alto Comitato per la valutazione della condizione militare è stato creato al fine di misurare gli sviluppi favorevoli e sfavorevoli che potrebbero avere un'influenza sul reclutamento, la fidelizzazione, le condizioni di vita dei militari e delle loro famiglie, come pure sulle condizioni di reinserimento nella vita civile.

40. Il Governo indica infine che esistono numerose vie che permettono ai militari di difendere individualmente i loro diritti ed interessi professionali, adendo direttamente la loro gerarchia riguardo a tali questioni o presentando ricorsi contenziosi dinanzi alle giurisdizioni amministrative.

2. Valutazione della Corte

a) Principi generali

41. La Corte rammenta che l'articolo 11 § 1 presenta la libertà sindacale come una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione. I termini "per la difesa dei propri interessi" che sono espressi nell'articolo non sono ridondanti e la Convenzione protegge la libertà de difendere gli interessi professionali degli aderenti di un sindacato attraverso l'azione collettiva dello stesso, azione di cui gli Stati contraenti devono allo stesso tempo autorizzare e rendere possibili la realizzazione e lo sviluppo. Un sindacato deve quindi potere intervenire per la difesa degli interessi dei propri affiliati ed è nel diritto dei soci individuali che il loro sindacato sia ascoltato per la difesa dei loro interessi (*Sindacato nazionale della polizia belga c. Belgio*, 27 ottobre 1975, §§ 38-40, serie A n. 19, *Sindacato svedese dei conducenti di locomotive c. Svezia*, 6 febbraio 1976, §§ 39-41, serie A n. 20, e *Wilson*,

National Union of Journalists e altri c. Regno Unito, nn. 30668/96, 30671/96 e 30678/96, § 42, CEDU 2002 V).

42. La Corte ricorda inoltre che il paragrafo 2 non esclude alcuna categoria professionale dalla portata dell'articolo 11: esso cita espressamente le forze armate e la polizia tra quelle che possono, al massimo, vedersi imporre dagli Stati "restrizioni legittime", senza peraltro che il diritto di libertà sindacale dei loro affiliati sia rimesso in causa (*Sindacato nazionale della polizia belga*, summenzionato, § 40, *Tüm Haber Sen e Çınar c. Turchia*, n. 28602/95, §§ 28 e 29, CEDU 2006-II, Wille *c. Liechtenstein* [GC], n. 28396/95, § 41, CEDU 1999-VII, *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], n. 34503/97, § 107, CEDU 2008, e *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], n. 2330/09, § 145, CEDU 2013 (estratti)).

43. La Corte sottolinea che ha considerato al riguardo che le restrizioni che possono essere imposte ai tre gruppi di persone citati dall'articolo 11 richiedono un'interpretazione stretta e devono quindi limitarsi a "l'esercizio" dei diritti in questione. Non devono portare pregiudizio all'essenza stessa del diritto di organizzarsi (*Demir e Baykara*, summenzionato, §§ 97 e 119).

44. Pertanto, la Corte non accetta le restrizioni che colpiscono gli elementi essenziali della libertà sindacale, senza i quali il contenuto di tale libertà sarebbe svuotato della propria sostanza. Il diritto di formare un sindacato e di aderire allo stesso fa parte di tali elementi essenziali (*Demir e Baykara*, summenzionato, §§ 144-145).

45. Per essere compatibile con il paragrafo 2 dell'articolo 11, l'ingerenza nell'esercizio della libertà sindacale deve essere "stabilita dalla legge", ispirata da uno o più scopi legittimi e "necessaria, in una società democratica", al perseguimento di tale o tali scopi (vedere, tra gli altri, Demir *e Baykara*, summenzionato, § 117, e *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, summenzionato, § 150).

46. La Corte ricorda che l'espressione "stabilita dalla legge" impone non solo che la misura incriminata abbia una base in diritto interno, ma che miri anche alla qualità della legge in causa, la quale deve essere accessibile al ricorrente e prevedibile (*Sunday Times c. Regno Unito* (n. 1) del 26 aprile 1979, serie A n. 30, § 49, *Rekvényi c. Ungheria* [GC], n. 25390/94, § 34, CEDU 1999-III, e *Perinçek c. Svizzera*, n. 27510/08, § 67, CEDU 2013). Ricorda inoltre che questa espressione rinvia in primo luogo al diritto interno e che, in principio, non è di sua rilevanza controllare la regolarità né l'opportunità delle decisioni adottate per il suo fondamento, ma solamente di studiare le incidenze di tali decisioni sul diritto del ricorrente di condurre attività sindacali in considerazione dell'articolo 11 della Convenzione (*Bulğa e altri c. Turchia*, n. 43974/98, § 70, 20 settembre 2005, *Demir e Baykara*, summenzionato, § 119, *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, summenzionato, § 153, e *Sampaio e Paiva de Melo c. Portogallo*, n. 33287/10, § 34, 23 ottobre 2013).

47. Per quanto concerne infine la ricerca di uno scopo legittimo e del carattere proporzionato della misura contestata con quest'ultimo, la Corte ricorda che la parola "ordine", così come è impiegata nell'articolo 11 § 2, non designa unicamente l'"ordine pubblico" ma anche l'ordine che deve regnare all'interno di un gruppo sociale particolare, come può essere quello delle forze armate, dal momento che il disordine in tale gruppo potrebbe avere conseguenze sull'ordine nella società intera (*Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, § 98, serie A n. 22, e *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs e Gubi c. Austria*, 19 dicembre 1994, § 32, serie A n. 302). La Corte considera tuttavia che il divieto puro e semplice di formare

o di aderire ad un sindacato non costituisce, comunque, una misura "necessaria in una società democratica" nel senso dello stesso articolo (*Demir e Baykara*, summenzionato, §§ 126-127).

b) Applicazione di tali principi alla fattispecie

i. Sull'esistenza di un'ingerenza

48. La Corte osserva che le decisioni del Consiglio di Stato, che hanno negato alla ricorrente il diritto di esercitare i ricorsi in causa, sono state motivate dalle disposizioni del codice della difesa che vietano ai militari di aderire ad un'associazione di natura sindacale. Pertanto, la Corte considera che tali decisioni concernenti l'associazione ricorrente (paragrafi 16-19 precedenti) si analizzano in un'ingerenza dello Stato convenuto nell'esercizio dei diritti garantiti dall'articolo 11 della Convenzione.

49. Rimane da stabilire se tale ingerenza era prevista dalla legge, se perseguiva uno scopo legittimo e, in tal caso, se era necessaria in una società democratica.

ii. Sulla base giuridica e lo scopo dell'ingerenza

50. Tale ingerenza è intervenuta in applicazione delle disposizioni precitate del codice della Difesa, le quali aggiornano un vecchio divieto di cui sono oggetto i militari a questo riguardo. Era quindi stabilita dalla legge.

51. La Corte considera altresì, con il Governo, che tale interdizione perseguiva uno scopo legittimo di salvaguardia dell'ordine e della disciplina necessari alle forze armate.

iii. Sulla necessità in una società democratica

52. La Corte osserva subito che le disposizioni interne scaturite dal codice della Difesa, in base alle quali sono state adottate le decisioni del Consiglio di Stato, vietano puramente e semplicemente la costituzione e l'adesione da parte dei militari a qualsiasi associazione di natura sindacale.

53. La Corte concede al Governo che tale divieto non traduce però un disinteresse dell'istituzione militare per la considerazione di situazioni e preoccupazioni materiali e morali del proprio personale e per la difesa dei suoi interessi ed osserva che Stato francese ha attuato istanze e procedure speciali a tal fine.

54. Tuttavia, la Corte stima che la creazione di tali istituzioni non potrebbe sostituirsi al riconoscimento a favore dei militari di una libertà di associazione, la quale comprende il diritto di fondare sindacati e di aderirvi.

55. La Corte è consapevole del fatto che la specificità delle missioni incombenti alle forze armate richiede un adattamento dell'attività sindacale che, per il suo oggetto, può rivelare l'esistenza di punti di vista critici su alcune decisioni che influiscono sulla situazione morale e materiale dei militari. Sottolinea al riguardo che risulta dall'articolo 11 della Convenzione che restrizioni, anche significative, possono essere apportate in quest'ambito alle modalità di azione e di espressione di un'associazione professionale e dei militari che vi aderiscono. Tali restrizioni non devono tuttavia privare i militari ed i loro sindacati del diritto generale di associazione per la difesa dei loro interessi professionali e morali (paragrafi da 42 a 44 precedenti).

56. Nella fattispecie, la Corte non è convinta dall'analisi del Governo secondo la quale le decisioni adottate dal Consiglio di Stato devono essere

comprese come limitanti il diritto di agire della ricorrente unicamente per il tipo di ricorso in causa. Constata che tali decisioni deducono l'inammissibilità ad agire della ricorrente unicamente per il fatto che si è data per oggetto di assicurare la difesa degli interessi professionali dei militari che raggruppa in associazione.

57. La Corte stima peraltro che il Governo non stabilisce l'esistenza di una tolleranza da parte delle autorità militari nei confronti delle organizzazioni di natura sindacale formate da membri delle forze armate. Osserva che, comunque, una tale tolleranza non sarebbe sufficiente per assicurare il riconoscimento della libertà sindacale a favore di queste ultime.

58. Risulta da tali elementi che la ricorrente è, in realtà, privata di qualsiasi diritto di agire in giudizio nell'ambito che si è assegnata, che riguarda la libertà di associazione.

59. Infine, riguardo al riferimento fatto dal Governo alla Carta sociale europea, così come interpretata dal Comitato europeo dei diritti sociali, la Corte rammenta che, nell'esaminare lo scopo e l'oggetto delle disposizioni della Convenzione, prende ugualmente in considerazione gli elementi di diritto internazionale da cui dipende la questione giuridica in causa. Insiemi costituiti dalle regole e principi accettati da una grande maggioranza degli Stati, i denominatori comuni delle norme di diritto internazionale o dei diritti nazionali degli Stati europei riflettono una realtà che la Corte non potrebbe ignorare quando è chiamata a chiarire la portata di una disposizione della Convenzione che il ricorso ai mezzi d'interpretazione classici non ha permesso di far scaturire con un sufficiente grado di certezza (*Demir e Baykara*, summenzionato, § 76). Ora, la Corte constata, in considerazione della propria giurisprudenza (paragrafi 42 e 43 precedenti), che non è il caso della fattispecie, trattandosi della questione del riconoscimento di una libertà sindacale a favore dei militari.

60. In conclusione, la Corte stima che i motivi invocati dalle autorità per giustificare l'ingerenza nei diritti del ricorrente non erano né pertinenti né sufficienti. La Corte considera che, vietando per principio la possibilità di agire in giudizio a motivo della natura sindacale del suo oggetto sociale, senza determinare concretamente le uniche restrizioni che erano imposte dalle missioni specifiche dell'istituzione militare, le autorità interne hanno portato pregiudizio all'essenza stessa della libertà di associazione. Ne consegue che hanno mancato al loro obbligo di rispettare un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti che si trovavano in causa. Se la libertà di associazione dei militari può essere oggetto di restrizioni legittime, il divieto puro e semplice per un'associazione professionale di esercitare qualsiasi azione in relazione con il proprio oggetto sociale porta, all'essenza stessa di tale libertà, un pregiudizio vietato dalla Convenzione.

61. Quindi, l'ingerenza denunciata non potrebbe passare per proporzionata e non era dunque "necessaria in una società democratica" ai sensi dell'articolo 11 § 2 della Convenzione.

62. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 11 della Convenzione.

II. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE

63. La ricorrente deplora la mancanza di indipendenza e di imparzialità del Consiglio di Stato, che risulterebbe dalla sua doppia funzione di giudice della legalità dei regolamenti stabiliti dal potere esecutivo e di consigliere giuridico di quest'ultimo, come pure dalle modalità del reclutamento e dello

svolgimento della carriera dei suoi membri. Asserisce inoltre una violazione del suo diritto di accesso ad un tribunale e del suo diritto ad un ricorso effettivo per esercitare il proprio oggetto sociale.

64. Si richiama all'articolo 6 della Convenzione, le cui disposizioni pertinenti sono indicate qui appresso:

Articolo 6 § 1

"Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)"

65. La Corte ricorda che il semplice fatto che un'istituzione cumuli funzioni consultative e funzioni giurisdizionali non basta per mettere in causa l'imparzialità di tale istituzione nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali (*Union fédérale des consommateurs «Que choisir» de Côte d'Or c. Francia* (dec.), n. 39699/03, 30 giugno 2009). Ciò che importa al riguardo è il fatto che uno o più membri della formazione per il giudizio abbiano partecipato alla formazione che ha precedentemente formulato un parere e che le questioni sottoposte alle due formazioni riguardavano la stessa causa o la stessa decisione (*Kleyn ed altri c. Paesi Bassi* [GC], nn. 39343/98, 39651/98, 43147/98 e 46664/99, §§ 199-202, CEDH 2003-VI, e *Union fédérale des consommateurs «Que choisir» de Côte d'Or*, summenzionato).

66. Ora, nella fattispecie, la ricorrente non apporta alcun elemento che permetterebbe di constatare che alcuni membri della sezione del contenzioso che hanno adottato decisioni nelle loro cause avrebbero precedentemente fornito pareri su questioni analoghe o sarebbero venuti meno, più in generale, al loro obbligo d'imparzialità.

67. Ne consegue che questo motivo di ricorso deve essere rigettato in quanto manifestamente infondato, in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) et 4 della Convenzione.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

68. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

"Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa."

A. Danno

69. La ricorrente richiede euro (EUR) 7.000 per il danno morale che avrebbe subito. Sostiene che, dalla sua creazione nel 2001, è stata presentata come un raggruppamento suscettibile di minacciare la disciplina militare e di provocare la ribellione. Aggiunge di essere stata esclusa da qualsiasi manifestazione ufficiale, nonché denigrata dinanzi alla rappresentanza nazionale in occasione della discussione sullo status dei militari.

70. Richiede inoltre euro (EUR) 8.000 per il pregiudizio materiale che sarebbe risultato dalla sua messa al bando nella concessione di sovvenzioni dai servizi dello Stato e della dimissione di militari dal suo consiglio di amministrazione.

71. Il Governo si oppone a tali richieste. Considera che tali pregiudizi non sono comprovati e che non è dimostrato alcun nesso di causalità con un'eventuale accertamento di violazione della Convenzione.

72. La Corte, non scorgendo un nesso di causalità tra la violazione constatata ed il danno materiale presunto, la cui realtà non è altresì dimostrata, rigetta tale richiesta. Considera invece che sia il caso di concedere alla ricorrente EUR 5.000 per il pregiudizio morale.

B. Costi e spese

73. La ricorrente chiede inoltre la somma di EUR 3.588 per i costi e le spese che ha incorso.

74. Il Governo non si oppone a tale richiesta nell'eventualità di una constatazione di violazione.

75. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il risarcimento delle spese e dei costi solo nella misura in cui sia stabilito il carattere reale, necessario e ragionevole del loro tasso. Nella fattispecie e tenendo conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole la somma di EUR 3.588, per tutte le spese considerate insieme e la concede al ricorrente.

C. Interessi di mora

76. La Corte giudica opportuno di adeguare il tasso degli interessi di mora al tasso d'interesse dell'agevolazione del prestito marginale della Banca centrale europea, aumentato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ammissibile per quanto concerne il motivo tratto dall'articolo 11 della Convenzione ed inammissibile quanto al resto;

2. *Afferma* che vi è stata violazione dell'articolo 11 della Convenzione;

3. *Afferma*,

a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme, al tasso applicabile alla data del pagamento:

i) EUR 5.000 (cinquemila euro), oltre a qualsiasi ammontare che possa essere dovuto a titolo d'imposta, per danno morale;

ii) EUR 3.588 (tremilacinquecentottantotto euro), oltre a qualsiasi ammontare che possa essere dovuto a titolo d'imposta dalla ricorrente, per costi e spese;

b) che a decorrere dalla scadenza del suddetto termine e fino al versamento, tali somme dovranno essere maggiorate da un interesse semplice ad un tasso uguale a quello dell'agevolazione del prestito marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali.

Fatto in francese, poi comunicato per iscritto il 2 ottobre 2014, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Claudia Westerdiek
Cancelliere

Mark Villiger
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, la dichiarazione del giudice De Gaetano, condivisa dalla giudice Power-Forde

M.V.
C.W.

DICHIARAZIONE DEL GIUDICE DE GAETANO, CONDIVISA DALLA GIUDICE POWER-FORDE

(*Traduzione*)

I punti di vista espressi nella mia opinione separata allegata alla sentenza *Matelly c. Francia* (n. 10609/10) si applicano, *mutatis mutandis*, nella fattispecie.

Giurisprudenza Corte Costituzionale

CONSULTA ONLINE

SENTENZA N. 120
ANNO 2018

Commenti alla decisione di

I. Sabina Sturniolo, Una porta *prima facie* aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea, per g.c. del Forum di Quaderni Costituzionali

II. Giuseppe Monaco, Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi, per g.c. del Forum di Quaderni Costituzionali

III. La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120), per g.c. dell'Osservatorio Costituzionale AIC

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Giorgio	LATTANZI	Presidente
-	Aldo	CAROSI	Giudice
-	Marta	CARTABIA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"
-	Giancarlo	CORAGGIO	"
-	Giuliano	AMATO	"
-	Silvana	SCIARRA	"
-	Daria	de PRETIS	"
-	Franco	MODUGNO	"
-	Augusto Antonio	BARBERA	"
-	Giulio	PROSPERETTI	"
-	Giovanni	AMOROSO	"
-	Francesco	VIGANÒ	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promossi dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo

regionale per il Veneto con ordinanze del 4 maggio e del 3 novembre 2017, iscritte rispettivamente ai numeri 111 e 198 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017, e n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione dell'Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) e di F. S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, di P. D.N. e altri, della SILP CGIL − Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, della FICIESSE − Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà, della F.P. CGIL − Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, della CGIL − Confederazione Generale Italiana del Lavoro, di S. D. e altri, di P. C. e altri e di A. B. e altri;

udito nella udienza pubblica del 10 aprile e nella camera di consiglio dell'11 aprile 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Andrea Saccucci per AS.SO.DI.PRO e F. S., Emanuela Mazzola per P. D.N. e altri, per la SILP CGIL, per la FICIESSE, per la F.P. CGIL, per la CGIL e per S. D. e altri, Romano Vaccarella per P. C. e altri, e Egidio Lizza per A. B. e altri e gli avvocati dello Stato Maurizio Greco e Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Con ordinanza del 4 maggio 2017 (reg. ord. n. 111 del 2017), il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia agli artt. 11 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e alle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia; sia all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

2.− Premette il giudice a quo che, con ricorso proposto innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, F. S., brigadiere della Guardia di finanza, e l'Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) avevano impugnato la nota con cui il Comando generale della Guardia di finanza aveva rigettato l'istanza volta ad ottenere «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 già esistenti», in ragione del divieto sancito dal comma 2 dell'art. 1475 del d.lgs. n. 66 del 2010, a tenore del quale «i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali».

I ricorrenti avevano lamentato la contrarietà di tale disposizione con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 11 e 14 della CEDU.

Il giudice amministrativo di primo grado aveva escluso la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti in relazione al citato art. 1475, comma 2, cod. ordinamento militare, e aveva rigettato il ricorso richiamando la sentenza n. 449 del 1999 della Corte costituzionale.

La decisione del TAR 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, nonché 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).

3.− Il Consiglio di Stato ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010 rilevante e non manifestamente infondata.

4.− Affermata la rilevanza in re ipsa della questione, il rimettente ha osservato quanto segue a sostegno della non manifesta infondatezza.

L'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010 vieta in radice ai militari di «costituire associazioni professionali a carattere sindacale», nonché di «aderire ad altre associazioni sindacali».

Il principio di diritto chiaramente affermato dalle due pronunce della Corte EDU richiamate dai ricorrenti è, invece, di segno opposto: la restrizione dell'esercizio del diritto di associazione sindacale dei militari non può spingersi sino alla negazione della titolarità stessa di tale diritto, pena la violazione degli artt. 11 e 14 della CEDU.

In relazione al suddetto parametro interposto il ricorrente ricorda la sentenza n. 348 del 2007, ove la Corte costituzionale ha affermato che «tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione». Il giudice a quo soggiunge che le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte EDU; pertanto, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata.

Il rimettente osserva che la norma denunciata ha il fine di assicurare la coesione interna, la neutralità e la prontezza delle Forze armate, presupposti strumentali necessari ed imprescindibili per assicurare l'efficacia della relativa azione, posta a tutela di un valore dell'ordinamento di carattere supremo e per così dire primario, quale è la difesa militare dello Stato. Tuttavia − ad avviso dello stesso rimettente − tali finalità non possono determinare l'esclusione del diritto di associazione sindacale; né la predisposizione legislativa di un articolato sistema istituzionale di organismi di rappresentanza militare (artt. 1476-1482 del d.lgs. n. 66 del 2010) può comunque soddisfare le esigenze indicate dalla Corte EDU, giacché la libertà sindacale presuppone ontologicamente la facoltà di dare vita a forme autonome di rappresentanza anche al di fuori di eventuali strutture create ex lege.

5.− Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della norma in esame in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea.

Ricorda che la Carta sociale prevede un organo denominato Comitato europeo dei diritti sociali, nominato dagli Stati contraenti, cui è rimessa, tra l'altro, la decisione dei reclami collettivi circa un'attuazione insoddisfacente della Carta che possono essere proposti da associazioni, nazionali od internazionali, di lavoratori e datori di lavoro. La decisione su tali reclami, tuttavia, non solo è priva di efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri, ma, prima ancora, non è idonea a costituire obblighi di carattere internazionale a carico dello Stato interessato. La Carta sociale europea, inoltre, non assegna al Comitato europeo dei diritti sociali la competenza esclusiva ad interpretare la Carta stessa.

Il Consiglio di Stato, quindi, interpretando la disposizione, ritiene che l'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta, laddove rimette alla legislazione nazionale di determinare il «principio

dell'applicazione» delle garanzie sindacali ai militari nonché la «misura» di tale applicazione, intende evocare un nucleo essenziale − sia pure ristretto, limitato e circoscritto − di libertà sindacali che non può non essere riconosciuto anche a favore dei militari.

Ne consegue, per il rimettente, che la norma denunciata, in quanto priva in radice i militari del diritto di «costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali», si pone in contrasto con tale disposizione.

Del resto, la stessa Carta, nel consentire in via di eccezione, all'art. G della Parte V, restrizioni ai diritti ed ai princìpi enunciati nella Parte I, fra cui quello afferente alle libertà sindacali, nelle ipotesi «stabilite dalla legge e che 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», sembra negare la liceità di radicali esclusioni del diritto.

6.− È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

6.1.– Preliminarmente, la difesa dell'interveniente ha rilevato che il Consiglio di Stato non ha trattato la questione pregiudiziale afferente all'integrità del contraddittorio, con conseguente inammissibilità della sollevata questione per vizio dell'ordinanza di rimessione.

6.2.– Nel merito, l'Avvocatura dello Stato richiama i princìpi affermati nella sentenza n. 449 del 1999, che ha ritenuto conforme a Costituzione l'art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), norma analoga a quella denunciata.

Osserva la stessa Avvocatura dello Stato che il singolo diritto, nella specie libertà di associazione e libertà sindacale, in quanto avente natura sostanzialmente individualistica, può incontrare determinati limiti, e determinate restrizioni possono giustificarsi in ragione di quanto stabilito nella Costituzione.

Nella specie, per l'interveniente, rilevano come limite i princìpi di cui all'art. 52 Cost., laddove la locuzione «sacro dovere» sta a significare che il fine della norma è quello di qualificare più fortemente, rispetto a tutti gli altri doveri, quello di difesa della Patria e delle istituzioni. Il dovere di difesa della Patria sarebbe specificazione del più generico dovere di fedeltà alla Repubblica e di obbedienza alla Costituzione e alle leggi e contemplerebbe il dovere militare, organizzato nelle Forze armate, presidio dell'indipendenza e libertà della Nazione (è richiamata la sentenza n. 16 del 1973).

Il legislatore ordinario − sempre secondo l'interveniente − ben può non consentire ai militari l'esercizio indiscriminato di determinati diritti, ancorché trovino riconoscimento e garanzia costituzionale, ove ciò pregiudichi la disciplina, che nell'ordinamento militare rappresenta un bene giuridico degno di tutela, atteso che su di essa si fonda l'efficienza delle Forze armate e quindi, in ultima ratio, il perseguimento di quei fini che la Costituzione solennemente tutela.

6.3.− È richiamata, quindi, la giurisprudenza costituzionale sul ruolo delle norme della CEDU, mettendo in evidenza come lo stesso art. 53 della CEDU stabilisce che dette norme non possono essere interpretate in modo da pregiudicare i livelli di tutela dei valori essenziali per la collettività riconosciuti dalle fonti nazionali. Si assume che la restrizione imposta dalle norme denunciate persegua uno scopo legittimo, avuto riguardo ai compiti e alle finalità delle Forze armate, che si fondano su coesione interna e sull'ordinamento gerarchico, che rischierebbero, diversamente, di essere compromessi da contrapposizioni interne.

Si afferma anche che sarebbe garantita la proporzionalità della suddetta restrizione in ragione degli organismi della rappresentanza militare, che salvaguardano gli interessi collettivi delle Forze armate.

6.4.− L'Avvocatura dello Stato osserva, quindi, che l'ordinanza del Consiglio di Stato riconosce la finalità della norma censurata di coesione interna, neutralità e prontezza delle Forze armate, ma ha omesso di considerare il più ampio quadro normativo e non ha attribuito adeguato rilievo alla rappresentanza militare e al procedimento di concertazione di cui all'art. 2 del decreto legislativo 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).

Inoltre, la difesa dell'interveniente rileva che il Consiglio di Stato non ha tenuto conto che le sentenze della Corte EDU hanno ad oggetto situazioni diverse da quella nazionale e non escludono misure alternative all'adesione ad associazioni sindacali.

Né è ravvisabile, peraltro, disparità di trattamento.

7.− A sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale, si sono costituiti, in data 20 settembre 2017, l'Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) ed F. S., parti del giudizio a quo.

Gli stessi invocano, come ulteriore parametro, l'art. 6 della Carta sociale europea, relativo al diritto alla contrattazione collettiva, e richiamano altre fonti internazionali e sovranazionali che hanno affermato il diritto alla liberta di associazione sindacale.

8.− A sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale, sono intervenuti, in data 10 agosto 2017, con distinti atti, P. D.N. e altri; la SILP CGIL − Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, la FICIESSE − Associazione Finanzieri, Cittadini e Solidarietà, la F.P. CGIL − Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, CGIL − Confederazione generale italiana del lavoro; in data 25 settembre 2017, S. D. e altri; in data 26 settembre 2017, P. C. e altri.

Dopo aver ripercorso la disciplina e la missione della Guardia di finanza, gli interventori assumono l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, anche in relazione all'art. 6 della Carta sociale europea.

9.− Sempre a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale, sono intervenuti, in data 26 settembre 2017, A. B. e altri.

Gli stessi espongono di essere membri del Corpo forestale dello Stato, per i quali a seguito della soppressione del Corpo medesimo, si è disposto il passaggio nell'Arma dei carabinieri e la conseguente applicazione della relativa disciplina ivi compresa la disposizione di cui all'art. 1475 del d.lgs. n. 66 del 2010. Assumono, quanto alla legittimazione ad intervenire, che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe sulla loro posizione lo stesso effetto che essa produrrebbe sul rapporto oggetto del giudizio a quo.

Nel merito insistono per la pronuncia di accoglimento della questione, anche in riferimento all'art. 14 della CEDU.

10.− Con ordinanza del 3 novembre 2017 (reg. ord. n. 198 del 2017), anche il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, adito in sede di impugnazione del provvedimento di irrogazione di una sanzione disciplinare, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, in relazione agli stessi parametri già invocati dal Consiglio di Stato con l'ordinanza di cui al reg. ord. n. 111 del 2017.

11.− Quanto alla rilevanza, il TAR osserva che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla

risoluzione della questione di legittimità costituzionale, essendo stata, nel caso di specie, irrogata una sanzione disciplinare di stato, in ragione della violazione del divieto di cui all'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010.

A sostegno della non manifesta infondatezza il TAR deduce argomentazioni del tutto analoghe a quelle prospettate dal Consiglio di Stato.

12.− È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, prospettando difese analoghe a quelle esposte in relazione alla questione sollevata dal Consiglio di Stato.

13.− Il Presidente del Consiglio dei ministri in data 20 marzo 2018 ha depositato, nel giudizio di cui al reg. ord. n. 111 del 2017, una memoria, nonché una nota per la discussione, con le quali, nel ripercorrere la giurisprudenza europea e la disciplina nazionale, deduce l'inammissibilità degli altri interventi e insiste per l'inammissibilità e l'infondatezza della questione, ricordando che la Guardia di finanza è Forza di polizia ad ordinamento militare, facente parte delle Forze armate.

Nella medesima data, lo stesso Presidente del Consiglio ha depositato memoria nel giudizio di cui al reg. ord. n. 198 del 2017, con la quale assume la mancanza di rilevanza della questione sollevata dal TAR Veneto, atteso che l'addebito disciplinare contestato all'appartenente all'Arma dei carabinieri andava ricondotto all'art. 1470, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010.

14.− Sempre in data 20 marzo 2018, l'AS.SO.DI.PRO. e F. S., ricorrenti nel giudizio a quo di cui all'ordinanza n. 111 reg. ord. del 2017, hanno depositato memoria con la quale insistono nell'accoglimento della questione e richiamano la decisione del 12 settembre 2017 del Comitato europeo dei diritti sociali, Organisation européenne des associations militaires («EUROMIL») contro Irlanda (reclamo n. 112/2014), relativa agli artt. 5 e 6 della Carta sociale.

Prospettano che gli organi della rappresentanza militare, che si presentano caratterizzati da una struttura gerarchica, non costituiscono espressione del diritto di associazione, e che tali organi sono stati prorogati nel tempo arbitrariamente.

15.− Anche gli altri interventori hanno depositato memorie con le quali hanno prospettato la sussistenza dell'interesse all'intervento pur non essendo parti nel giudizio a quo, in quanto appartenenti all'Arma dei carabinieri o alla Guardia di finanza, in parte già membri del Corpo delle Guardie forestali, o quali associazioni sindacali. A sostegno della fondatezza della questione hanno richiamato, altresì, la giurisprudenza della Corte EDU e le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali.

Considerato in diritto

1.− Con ordinanza del 4 maggio 2017 (reg. ord. n. 111 del 2017), il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia agli artt. 11 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e alle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia; sia all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

2.− Analoga questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con ordinanza del 3 novembre 2017 (reg. ord. n. 198 del 2017).

3.− I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, data l'identità delle questioni.

4.− Con ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018, che si allega, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio promosso dal Consiglio di Stato da F. P. CGIL − Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, CGIL − Confederazione Generale Italiana del Lavoro, SILP CGIL − Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, FICIESSE − Associazione Finanzieri Cittadini e Solidarietà, P. D.N. e altri, S. D. e altri, A. B. e altri, P. C. e altri, in quanto soggetti estranei al giudizio principale e privi di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

5.− La questione di legittimità costituzionale prospettata dall'Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) e da F. S., con riguardo all'art. 6 della Carta sociale europea, è inammissibile in quanto amplia il thema decidendum delimitato dall'ordinanza di rimessione (ex multis, sentenze n. 276 e n. 203 del 2016, n. 56 del 2015 e n. 271 del 2011).

6.− L'eccezione d'inammissibilità della questione, prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato in relazione alla asserita mancanza di integrità del contraddittorio nel giudizio principale pendente davanti al Consiglio di Stato, non può trovare accoglimento attesa l'autonomia del procedimento incidentale dinanzi alla Corte costituzionale.

Non è implausibile la valutazione della rilevanza della questione effettuata dal TAR Veneto (ordinanza di rimessione n. 198 del 2017). Va perciò respinta l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo cui nel giudizio principale l'addebito disciplinare andava ricondotto all'art. 1470, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010.

7.− Entrambi i rimettenti ricordano che la sentenza n. 449 del 1999 di questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'analogo art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), sollevata in riferimento agli artt. 3, 39 e 52, terzo comma, Cost., ma ritengono che i parametri interposti ora invocati evidenzino nuovi profili di illegittimità, in quanto le fonti internazionali che concorrono a integrare l'art. 117, primo comma, Cost. riconoscono il diritto di associazione sindacale anche ai militari ed escludono per ciò stesso la possibilità per gli ordinamenti nazionali di negarlo o di prevedere restrizioni al suo esercizio tali da comportarne la sostanziale soppressione; né ritengono che possano costituire adeguate misure compensative organismi come quelli della rappresentanza militare previsti attualmente dall'ordinamento italiano.

8.− Il primo parametro interposto è costituito dall'art. 11 della CEDU, la cui rubrica reca «Libertà di riunione e di associazione». Esso riconosce al paragrafo 1 il diritto di associazione sindacale, diritto il cui esercizio, ai sensi del paragrafo 2, non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscano in una società democratica misure necessarie 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. Lo stesso art. 11 precisa, inoltre, che la norma non osta a che «restrizioni legittime» siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato (paragrafo 2, secondo periodo).

L'art. 14 della CEDU, a sua volta, sancisce che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione.

8.1.− Come si ricorda nelle ordinanze di rimessione, l'art. 11 è stato oggetto delle recenti sentenze della Corte di Strasburgo (Corte europea dei diritti dell'uomo), casi Metelly e ADefDroMil, in cui veniva in rilievo la costituzione di un'associazione professionale a carattere sindacale fra militari, associazione dichiarata incompatibile dalle autorità francesi con l'allora vigente articolo L.4121-4 del code de la Défense.

La Corte EDU in tali decisioni illustra i princìpi generali della propria giurisprudenza in materia, ricordando che l'art. 11, paragrafo 1, delinea la libertà di associazione sindacale come una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione (paragrafo 55 della sentenza Matelly, paragrafo 41 della sentenza ADefDroMil); prosegue, quindi, ricordando che il successivo paragrafo 2 dello stesso articolo non esclude alcuna categoria professionale dal proprio ambito di applicazione e che, rispetto ai membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, gli Stati possono, al più, introdurre «restrizioni legittime», ma senza mettere in discussione il diritto alla libertà di associazione dei loro membri, né possono imporre restrizioni che riguardano gli elementi essenziali della libertà di associazione («l'essence même du droit»), senza i quali verrebbe meno il contenuto di tale libertà, quale è il diritto di costituire un sindacato e di aderirvi, dato che «le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels».

Le sentenze sono espressione di un approdo giurisprudenziale stabile, che riafferma i princìpi già enunciati nella sentenza della grande camera 12 novembre 2008, Demir e Baykara contro Turchia (in relazione ad un sindacato costituito da funzionari municipali), e poi richiamati nella successiva pronunzia Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) contro Spagna, resa il 21 aprile 2015 dalla terza sezione della Corte EDU (con riguardo ad un sindacato costituito da funzionari di polizia).

È significativo che in adempimento delle sentenze Matelly ed ADefDroMil il legislatore francese, con la legge n. 2015-917 del 28 luglio 2015, abbia modificato la previsione incompatibile con la CEDU, riconoscendo il diritto di associazione professionale secondo quanto stabilito con una specifica disciplina.

9.− La norma convenzionale, nel significato attribuitole dalla Corte EDU, cui − come è 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.

Pertanto, il divieto di costituire tali associazioni, contenuto nella disposizione censurata, è incompatibile con l'art. 11 della CEDU.

10.− Nell'ordinanza di rimessione si deduce anche la violazione della Carta sociale europea, oggetto di revisione nel 1996, che riunisce in un solo trattato i diritti riconosciuti dalla versione originaria del 1961 e quelli che sono stati aggiunti attraverso il Protocollo addizionale del 5 maggio 1988, entrato in vigore il 4 settembre 1992.

10.1.− 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. Ciò tanto più in considerazione del fatto che la sua struttura si caratterizza prevalentemente come affermazione di princìpi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione.

10.2.− Peraltro l'art. 5 della Carta sociale ha un contenuto puntuale. La sua rubrica reca «Diritti sindacali», e prevede che: «Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. 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 sarebbero applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale».

La norma ha, dunque, un contenuto simile a quello corrispondente della CEDU e, conseguentemente, si deve egualmente concludere che sia incompatibile con essa l'esclusione nei confronti dei militari del diritto di associazione sindacale da parte degli Stati sottoscrittori.

11.− Alla stregua di entrambi i parametri, vincolanti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., va riconosciuto ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale.

12.− La portata e l'ambito di tale diritto vanno, tuttavia, precisati alla luce dell'intero contenuto delle norme internazionali evocate.

Come si è anticipato, esse fanno entrambe seguire all'affermazione di principio della libertà sindacale il riconoscimento della possibilità che siano adottate dalla legge restrizioni nei confronti di determinate categorie di pubblici dipendenti. Va dunque verificato se e in quale misura tale facoltà possa o debba essere esercitata, e ciò anche alla stregua dei princìpi costituzionali che presiedono all'ordinamento militare.

13.− È in relazione a questo duplice profilo che viene anzitutto in rilievo la parte dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010 − complessivamente censurato − che vieta ai militari di «aderire ad altre associazioni sindacali».

13.1.− Quanto alla CEDU, la questione non è stata oggetto di esplicita pronuncia della Corte di Strasburgo, che riguarda il caso specifico della libertà di costituire associazioni tra militari, e di aderirvi. D'altro canto, il divieto non appare incompatibile con il testo della disposizione di riferimento, come interpretato in via generale dalla giurisprudenza, non comportando il venir meno di un elemento essenziale della libertà di associazione.

13.2.− Ciò, del resto, è coerente con i nostri princìpi costituzionali, princìpi oggetto di approfondite ricostruzioni ed analisi da parte della giurisprudenza di questa Corte.

Già con la sentenza n. 126 del 1985 si è affermato che la legge n. 382 del 1978, prevedendo che spettano ai militari i diritti dei cittadini e stabilendo che, ex lege, possono essere imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di tali diritti e l'osservanza di particolari doveri al (solo) fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate, «rispecchia l'esigenza, la quale promana dalla Costituzione, che la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate sia attuata nella massima misura compatibile col

perseguimento da parte di queste dei propri fini istituzionali».

Con la pronuncia n. 278 del 1987, questa Corte ha poi chiarito che la Costituzione repubblicana ha superato radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare e ha ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no.

Di particolare rilevanza, infine, i princìpi richiamati nella sentenza n. 449 del 1999. Questa Corte era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge n. 382 del 1978, in relazione all'art. 39, letto in sistema con l'art. 52, terzo comma, Cost. La disposizione, abrogata a seguito dell'adozione del d.lgs. n. 66 del 2010, era sostanzialmente identica a quella attuale, prevedendo che «I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali», e questa Corte, nel dichiarare non fondata la questione, ha affermato la sussistenza di peculiari esigenze di «coesione interna e neutralità», che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali; ha rilevato in particolare che l'art. 52, terzo comma, Cost. «parla di "ordinamento delle Forze armate", non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione».

13.3.− Le specificità dell'ordinamento militare giustificano, pertanto, la esclusione di forme associative ritenute non rispondenti alle conseguenti esigenze di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono.

13.4.− Analogamente, l'inammissibilità di tale limite non può desumersi dalla disposizione della Carta sociale europea, la cui formulazione − come si è visto − non si discosta da quella convenzionale.

Né in senso contrario può essere addotta la decisione assunta dal Comitato europeo dei diritti sociali il 27 gennaio 2016 e pubblicata il 4 luglio 2016, Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) contro Francia (reclamo n. 101/2013).

A differenza della CEDU, la Carta sociale europea non contiene una disposizione di effetto equivalente all'art. 32, paragrafo 1, secondo cui «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa […]». A sua volta, il Protocollo addizionale alla Carta sociale europea, che istituisce e disciplina il sistema dei reclami collettivi, non contiene una disposizione di contenuto analogo all'art. 46 della CEDU, ove si afferma che «Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti», disposizione che fonda l'autorità di res iudicata delle sentenze rese dalla Corte EDU relativamente allo/agli Stato/Stati in causa ed alla controversia decisa dalla Corte stessa.

Pertanto, rispetto alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, non può trovare applicazione quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 348 del 2007: «Poiché […] le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata».

Nel contesto dei rapporti così delineati fra la Carta sociale europea e gli Stati sottoscrittori, le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se − come nel caso in questione − l'interpretazione estensiva proposta non trova conferma nei nostri princìpi costituzionali.

14.− Non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale nella parte che investe il divieto di

«aderire ad altre associazioni sindacali», divieto dal quale consegue la necessità che le associazioni in questione siano composte solo da militari e che esse non possano aderire ad associazioni diverse.

15.− La corretta attuazione della disciplina costituzionale della materia impone a questa Corte un'ulteriore verifica; difatti i valori che essa sottende sono di tale rilevanza da rendere incompatibile con la disciplina stessa un riconoscimento non specificamente regolamentato del diritto di associazione sindacale. La previsione di condizioni e limiti all'esercizio di tale diritto, se è infatti facoltativa per i parametri internazionali, è invece doverosa nella prospettiva nazionale, al punto da escludere la possibilità di un vuoto normativo, vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale.

Occorre dunque accertare se tale evenienza nella specie si verifica, ovvero se sono rinvenibili nell'ordinamento disposizioni che, in attesa dell'intervento del legislatore, siano idonee a tutelare questi valori.

16.− Quanto alla costituzione delle associazioni sindacali, trova allo stato applicazione la non censurata disposizione dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, secondo cui «La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa». Si tratta di una condizione di carattere generale valida a fortiori per quelle a carattere sindacale, sia perché species del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza.

In ogni caso gli statuti delle associazioni vanno sottoposti agli organi competenti, e il loro vaglio va condotto alla stregua di criteri che senza dubbio è opportuno puntualizzare in sede legislativa, ma che sono già desumibili dall'assetto costituzionale della materia.

A tal fine fondamentale è il principio di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, evocato in via generale dell'art. 52 Cost., che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari.

Sotto altro profilo tale principio viene in evidenza nella prospettiva del personale interessato, quale titolare della libertà di associazione sindacale sancita dal primo comma dell'art. 39 Cost.: l'esercizio di tale libertà è infatti possibile solo in un contesto democratico.

Altresì rilevante è il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 Cost. per tutto l'apparato pubblico, e valore vitale per i Corpi deputati alla "difesa della Patria"; anch'esso ha come necessario presupposto il rigoroso rispetto della democrazia interna all'associazione.

16.1.− La verifica dell'esistenza di questi requisiti comporta in particolare l'esame dell'apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento; ed è inutile sottolineare che tra tali modalità spiccano per la loro rilevanza il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza.

17.− Quanto ai limiti dell'azione sindacale, va anzitutto ricordato il divieto di esercizio del diritto di sciopero. Si tratta indubbiamente di una incisione profonda su di un diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa Corte, ma giustificata dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 31 del 1969).

18.− Con riguardo agli ulteriori limiti, invece, è indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, questa Corte ritiene che, in attesa dell'intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 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». Tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati.

19.− Conclusivamente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali».

20.− Restano assorbiti i profili di censura relativi all'art. 14 della CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2018.

Allegato:

Ordinanza emessa all'udienza del 10 aprile 2018

CONSULTA ONLINE

SENTENZA N. 449
ANNO 1999

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:
- Prof. Giuliano VASSALLI, Presidente
- Prof. Francesco GUIZZI
- Prof. Cesare MIRABELLI
- Prof. Fernando SANTOSUOSSO
- Avv. Massimo VARI
- Dott. Cesare RUPERTO
- Dott. Riccardo CHIEPPA
- Prof. Gustavo ZAGREBELSKY
- Prof. Valerio ONIDA
- Prof. Carlo MEZZANOTTE
- Avv. Fernanda CONTRI
- Prof. Guido NEPPI MODONA
- Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI
- Prof. Annibale MARINI
- Dott. Franco BILE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), promosso con ordinanza emessa il 2 giugno 1998 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Pallotta Ernesto e altri contro il Ministero della difesa, iscritta al n. 837 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione di Pallotta Ernesto e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 1999 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

uditi l'avvocato Carlo Rienzi per Pallotta Ernesto e altri e l'avvocato dello Stato Giovanni Pietro de Figueiredo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Consiglio di Stato, IV sezione, investito dell'appello presentato da alcuni militari avverso la sentenza 29 luglio 1994, n. 1217, del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 52, terzo comma, e 39 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), 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.

Vi sarebbe lesione degli artt. 39 e 52, terzo comma, della Costituzione, perché non sussistono motivi plausibili per vulnerare, nell'ambito dell'ordinamento militare, un diritto costituzionalmente garantito. Né sarebbe ragionevole la disparità di disciplina rispetto alle forze di polizia a ordinamento civile, le quali godono della libertà sindacale. In base alla legge n. 382 del 1978, prosegue il Collegio rimettente, la libertà di associazione è consentita fra soli militari, con il consenso del Ministro, e risulta confinata in un "limbo funzionale"; vi è infatti il divieto di assumere iniziative che possano avere carattere sindacale, e sono altresì previsti controlli dell'autorità militare. Al tempo stesso, gli organi rappresentativi hanno compiti propositivi e di tutela nelle materie che attengono al rapporto di servizio, ivi compresa la partecipazione alla concertazione interministeriale in ordine al suo contenuto.

La legge n. 382 del 1978, pur negando ai militari la libertà sindacale, riconosce loro facoltà tipiche di essa, devolvendole a specifici organi che si pongono in "posizione collaborativa", e non antagonista, rispetto all'autorità militare. Tuttavia gli organi di rappresentanza non coprono l'arco delle possibili istanze collettive, come accade ad esempio in materia di contenzioso; e soprattutto gli strumenti predisposti sacrificano i principi della libertà di organizzazione e del pluralismo sindacale, ammettendo la mera partecipazione dei rappresentanti alla concertazione interministeriale, volta a determinare il contenuto del rapporto di impiego, mentre per le forze di polizia a ordinamento civile vale il più incisivo strumento dell'accordo sindacale (a questo proposito l'ordinanza pone a confronto le lettere *A*) e *B*) dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195). Né potrebbe fondarsi l'esclusione della libertà sindacale sull'esigenza di non indebolire la disciplina militare, le cui norme regolatrici non subirebbero alcuna modifica; per cui si richiama la sentenza n. 126 del 1985 al fine di sottolineare come non vadano certo obliterate le esigenze di coesione dei corpi militari che si esprimono nei valori della disciplina e della gerarchia, senza per questo giustificare un eccesso di tutela a danno delle libertà fondamentali e del carattere democratico dell'ordinamento militare.

2. — E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza.

Considerando la specificità dell'istituzione militare, l'Avvocatura osserva preliminarmente che il principio della libertà sindacale non si può applicare integralmente al rapporto di lavoro dei militari, perché in questo ambito rilevano altri principi costituzionali, di pari rango. La legge n. 382 del 1978 istituisce organi elettivi di rappresentanza articolati a vari livelli, ai quali sono conferiti numerosi poteri di natura consultiva e promozionale; il legislatore ha invero individuato, e assunto, un'accettabile soluzione intermedia, tant'è che nel giudizio *a quo* - prosegue l'Avvocatura - non si muovono specifiche doglianze, ma si prospetta la questione in termini di astratto principio. Né si potrebbe richiamare l'art. 3 della Costituzione con riguardo alla disparità tra Forze armate e Polizia, giacché pure per quest'ultima il legislatore ha previsto una libertà sindacale "controllata", che è seguita alla smilitarizzazione del Corpo, operata dalla legge n. 121 del 1981. In ogni caso - così conclude la difesa del Governo - non si può ipotizzare un'integrale applicazione ai militari dello stesso *quantum* di libertà sindacale riconosciuto alla Polizia di Stato.

3. — Si sono costituite in giudizio le parti private, sostenendo la fondatezza della questione.

In memoria, esse sottolineano che le conclusioni cui giunge oggi il Consiglio di Stato dimostrano come sia ormai superata la decisione 4 febbraio 1966, n. 5, che affermò, ai sensi dell'art. 98, terzo comma, della Costituzione, il divieto di iscrizione dei militari ai partiti politici, estendendolo alle organizzazioni sindacali. L'attuale ordinanza di rimessione prende dunque atto della diversità dei ruoli, e rileva che nessuna delle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale trova proiezione in un singolo partito politico. Il divieto di iscrizione ai partiti di alcune categorie di dipendenti pubblici, sancito dalla norma costituzionale, deve perciò essere applicato alla lettera, e l'istituzione di modelli alternativi (per vero inadeguati) non soddisfa il diritto dei militari a godere della libertà sindacale.

Per quanto attiene al rapporto d'impiego, la legge n. 382 prevede non un confronto fra le parti, ma la semplice consultazione, sì che alla carenza del diritto di sciopero si aggiunge l'impossibilità di contrastare le determinazioni della parte pubblica. E mentre le organizzazioni sindacali del personale della Polizia, seppur private del diritto di sciopero, possono comunque respingere le proposte negoziali della parte pubblica, medesima opportunità non è data alle rappresentanze militari.

Il sistema di tutela degli interessi introdotto dalla legge del 1978 non garantisce, secondo le parti private, alcuna libertà di organizzazione, né di proselitismo, perché la rappresentanza militare resta vicenda interna all'apparato: i membri di essa fanno parte delle istituzioni militari e percepiscono, in occasione di ogni riunione, i compensi previsti dal d.P.R. n. 5 del 1956, essendo espletate nell'esercizio di funzioni istituzionali. L'applicazione di tale modello organizzativo a qualsiasi altro settore rievocherebbe i "sindacati gialli" artificialmente sostenuti dalle classi imprenditoriali; la commistione di interessi fra datore di lavoro e sindacati vietata dall'art. 17 dello Statuto dei lavoratori - prosegue la memoria delle parti private - costituisce per il personale militare la regola.

Il sistema di selezione dei rappresentanti militari esclude, poi, la contrapposizione fra liste. Secondo l'art. 18 della legge n. 382, essi sono eletti presso le unità di base mediante voto diretto, nominativo e segreto. Gli eletti designano quindi i componenti degli organi intermedi (COIR) e centrali (COCER): sistema, questo, che impedisce il collegamento fra i candidati sulla base di un programma comune noto agli elettori. I vari organi di rappresentanza, inoltre, non sono fra loro coordinati in senso gerarchico, sì che il COCER, quale organo centrale, non può esercitare alcun potere di indirizzo verso il COIR o i COBAR. Ad avviso delle parti private, tale sistema non riflette il principio di pluralismo sindacale, onde i membri dei singoli organismi appaiono come monadi incapaci di assicurare agli elettori che il loro voto sia coerentemente speso.

4. — In una memoria presentata nell'imminenza dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ricorda che il "dovere militare" ha precisa tutela costituzionale, come questa Corte ha sottolineato nella sentenza n. 16 del 1973; e osserva che la legge n. 382 del 1978 è lo strumento con cui il legislatore ha salvaguardato le ragioni funzionali delle Forze armate e, al tempo stesso, ha dato attuazione al precetto costituzionale secondo cui l'ordinamento militare "si informa allo spirito democratico della Repubblica".

Le facoltà tipiche della libertà sindacale sarebbero, ad avviso dell'Avvocatura, inconciliabili con i principi dell'ordinamento militare, giacché il potere di autorganizzazione, ove riconosciuto,

darebbe vita ad accordi fra gli associati che non sembrano compatibili con il rapporto gerarchico. Né varrebbe osservare che l'attività sindacale si svolgerebbe al di fuori delle condizioni in cui, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 382, è applicabile il regolamento di disciplina: i militari, ricorda l'Avvocatura, sono comunque tenuti all'osservanza delle norme che concernono il giuramento prestato e il grado. Verrebbe così intaccato il prestigio della figura del superiore che partecipi a un'associazione presieduta da un subordinato; nel corso delle attività sindacali i rapporti gerarchici si invertirebbero; e anche se qui rilevano competenze diverse da quelle attinenti al servizio, si determinerebbe comunque una confusione di ruoli.

Quanto all'attività negoziale, si nota che la posizione dell'organizzazione sindacale è di contrapposizione a quella del vertice dell'amministrazione: l'assunzione di un ruolo antagonista non si concilierebbe con i doveri che derivano dal rapporto gerarchico e dall'obbedienza, presupposti essenziali dell'efficienza militare. E richiamata la decisione n. 5 del 1966, resa dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria, l'Avvocatura fa presente che la disciplina militare, intesa quale regola fondamentale per i cittadini alle armi, come fattore di coesione e di efficienza (art. 2 del d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545),verrebbe irrimediabilmente incisa dall'accoglimento della questione.

Si aggiunge, poi, che la natura di organismo interno del COCER (l'organo centrale a carattere nazionale e interforze) e degli organi intermedi e di base, è la più idonea a conciliare le istanze rappresentative con la necessaria coesione delle Forze armate. D'altra parte, anche i sindacati delle forze di polizia a ordinamento civile incontrano significative limitazioni (artt. 82 e 83 della legge 1° aprile 1981, n. 121), e non possono esercitare il diritto di sciopero (art. 84 della legge citata). In ogni caso, il diverso *status* del personale giustifica l'esistenza di due differenti sistemi.

Nella memoria si ricorda, infine, la disciplina presente negli ordinamenti stranieri, e si rileva come in molti di essi siano previste significative limitazioni (o addirittura l'esclusione) della libertà sindacale per i militari.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato ha ad oggetto quella parte dell'art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), che vieta agli appartenenti alle Forze armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e, comunque, di aderire ad altre associazioni sindacali. Vi sarebbe lesione degli artt. 39 e 52, terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, dal momento che nella Polizia di Stato - la quale svolge anch'essa un servizio essenziale - sono ammessi i sindacati, sebbene in forme circoscritte dal legislatore.

Il dubbio di legittimità costituzionale verte quindi sul mancato riconoscimento della libertà sindacale in seno alle Forze armate: questione che il Consiglio di Stato ritiene prioritaria, e preliminare, rispetto a ulteriori specifici profili concernenti la composizione e il funzionamento degli organi di rappresentanza istituiti dalla legge del 1978.

Secondo l'ordinanza di rimessione, l'art. 39 della Costituzione si imporrebbe anche per gli appartenenti alle Forze armate, attesa la sua valenza generale. Perché non sarebbe sufficiente la garanzia di alcune singole facoltà, tipiche di detta libertà, non coprendo gli organi di rappresentanza l'intero arco delle istanze collettive; e in ogni caso - sottolinea il Consiglio di Stato - la legge del 1978 sacrifica la libertà di organizzazione e il pluralismo sindacale.

Appare dunque chiaro che l'accoglimento della questione, come prospettata, porterebbe alla cancellazione del divieto posto dalla legge n. 382 del 1978: è questo il fine perseguito dal Collegio rimettente, il quale invoca la piena estensione della libertà sindacale, concepita sia come potere di costituire autonome associazioni professionali - legittimate a farsi portatrici degli interessi collettivi dei militari - sia come facoltà di adesione ad associazioni già esistenti, sia come principio pluralistico di concorrenza fra le associazioni stesse, fermo restando il divieto di sciopero.

2. — La questione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione fa leva sull'art. 39, letto in sistema con l'art. 52, terzo comma, della Costituzione. E qui va innanzitutto rilevato che manca nella prospettazione del Consiglio di Stato una considerazione - pur limitata - delle esigenze di organizzazione, coesione interna e massima operatività che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali. Significativamente l'art. 52, terzo comma, della Costituzione parla di "ordinamento delle Forze armate", non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione. Coerentemente, questa Corte ha messo in luce le esigenze funzionali e la peculiarità dell'ordinamento militare (sentenze nn. 113 del 1997, 197 del 1994, 17 del 1991, ordinanza n. 396 del 1996), pur ribadendo più volte che la normativa non è avulsa dal sistema generale delle garanzie costituzionali: nella sentenza n. 278 del 1987, in cui vi è l'eco dei risultati cui è pervenuta la dottrina, la Corte ha infatti osservato che la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare, giacché quest'ultimo deve essere ricondotto nell'ambito del generale ordinamento statale "rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini" (in senso analogo, v. altresì la successiva sentenza n. 78 del 1989).

La garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli "cittadini militari" non recede quindi di fronte alle esigenze della struttura militare; sì che meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze armate (v. le sentenze, richiamate pure dal Consiglio di Stato, nn. 24 del 1989 e 126 del 1985), al fine di assicurare la conformità dell'ordinamento militare allo spirito democratico.

3. — Il rilievo che la struttura militare non è un ordinamento estraneo, ma costituisce un'articolazione dello Stato che in esso vive, e ai cui valori costituzionali si informa attraverso gli strumenti e le norme sopra menzionati, non consente tuttavia di ritenere illegittimo il divieto posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare. Se è fuori discussione, infatti, il riconoscimento ai singoli militari dei diritti fondamentali, che loro competono al pari degli altri cittadini della Repubblica, è pur vero che in questa materia non si deve considerare soltanto il rapporto di impiego del militare con la sua amministrazione e, quindi, l'insieme dei diritti e dei doveri che lo contraddistinguono e delle garanzie (anche di ordine giurisdizionale) apprestate dall'ordinamento. Qui rileva nel suo carattere assorbente il *servizio*, reso in un ambito speciale come quello militare (art. 52, primo e secondo comma, della Costituzione). Orbene, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8, nella parte denunciata, aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare.

D'altra parte, lo stesso Consiglio di Stato ammette che la legge n. 382, pur negando ai militari la libertà sindacale, conferisce loro facoltà tipiche di essa per salvaguardare le istanze collettive. E

invero, l'ordinamento deve assicurare forme di salvaguardia dei diritti fondamentali spettanti ai singoli militari quali cittadini, anche per la tutela di interessi collettivi, ma non necessariamente attraverso il riconoscimento di organizzazioni sindacali.

A tal proposito, questa Corte non può non ricordare che il legislatore mostra attenzione verso le istanze avanzate dagli organi di rappresentanza delle Forze armate con riguardo a una più compiuta definizione degli spazi di intervento e di autonomia ad essi riservati; del che costituisce testimonianza l'esame, da parte delle Camere, di alcuni progetti di riforma della legge n. 382. E, certo, non a caso la legge 28 luglio 1999, n. 266, all'art. 18 delega il Governo a emanare, entro il 31 marzo 2000, un decreto legislativo che integri e corregga il decreto legislativo n. 195 del 1995, prima citato a proposito della procedura di concertazione, al fine di adeguarne il contenuto ai principi desumibili dalle disposizioni di riforma della pubblica amministrazione, che hanno successivamente trovato ingresso nell'ordinamento, e di valorizzare gli organismi di rappresentanza per quanto attiene al confronto sulle questioni che concernono il rapporto d'impiego.

4. — Il Consiglio di Stato invoca l'art. 3 della Costituzione, denunciando la disparità di trattamento fra gli appartenenti alle Forze armate e quelli della Polizia di Stato, ai quali il legislatore ha invero riconosciuto, per quanto entro precisi limiti, la libertà sindacale, escludendo non solo il diritto di sciopero, bensì anche le azioni che, effettuate durante il servizio, possano pregiudicare le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o le attività di polizia giudiziaria (artt. 82, 83, 84 della legge n. 121 del 1981).

Osserva conclusivamente la Corte che - perseguendo un delicato bilanciamento tra beni di rilievo costituzionale - il legislatore ha sì riconosciuto una circoscritta libertà sindacale, ma ciò ha disposto contestualmente alla smilitarizzazione del corpo di polizia, il quale ha, oggi, caratteristiche che lo differenziano nettamente dalle Forze armate. Non può quindi invocarsi la comparazione con la Polizia di Stato per la diversità delle situazioni poste a confronto, sì che pure la censura mossa con riferimento all'art. 3 deve essere disattesa, al pari di quelle riguardanti gli artt. 39 e 52, terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 39 e 52, terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, IV sezione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costitu-zionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1999.

Giuliano VASSALLI, Presidente

Francesco GUIZZI, Redattore

Depositata in cancelleria il 17 dicembre 1999.

CONSULTA ONLINE

SENTENZA N. 113
ANNO 1997

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:
- Dott. Renato GRANATA, Presidente
- Prof. Giuliano VASSALLI
- Prof. Francesco GUIZZI
- Prof. Cesare MIRABELLI
- Prof. Fernando SANTOSUOSSO
- Avv. Massimo VARI
- Dott. Cesare RUPERTO
- Dott. Riccardo CHIEPPA
- Prof. Gustavo ZAGREBELSKY
- Prof. Valerio ONIDA
- Prof. Guido NEPPI MODONA
- Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), promosso con ordinanza emessa l'11 gennaio 1996 dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria, sul ricorso proposto da Razzano Gennaro e Ministero della Difesa ed altro, iscritta al n. 457 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 12 marzo 1997 il Giudice relatore Cesare Ruperto.

Ritenuto in fatto

1. -- Nel corso di un giudizio amministrativo -- promosso da un sottufficiale dell'arma dei Carabinieri per l'annullamento di una sanzione disciplinare di corpo -- il Tribunale amministrativo regionale della Liguria, con ordinanza emessa l'11 gennaio 1996, ha sollevato -- in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione -- questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), nella parte in cui dispone che "avverso le sanzioni disciplinari di corpo non é ammesso ricorso giurisdizionale se prima non é stato esperito ricorso gerarchico o siano trascorsi novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso".

Affermata la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, in ragione della sollevata eccezione d'inammissibilità della domanda in mancanza della previa proposizione del ricorso amministrativo, osserva il rimettente che -- pur essendo quella gerarchica la naturale sede di soluzione dei conflitti

riguardanti le decisioni sanzionatorie, data la specialità che caratterizza l'ordinamento militare -- proprio il forte vincolo di subordinazione, che presiede ai rapporti tra i vari gradi dell'apparato militare, ed i conseguenti condizionamenti portano a dubitare della bontà dell'obbligatorietà di tale rimedio, rispetto alla facoltà di opzione tra questo e quello giurisdizionale immediato.

Secondo il giudice *a quo*, se é teoricamente vero che detta obbligatorietà comporta una maggiore possibilità di difesa per l'interessato, che ha a disposizione una pluralità di rimedi, il ritardato accesso alla giurisdizione, oltre a privarlo della possibilità di richiedere cautelarmente la sospensione dell'esecuzione della sanzione irrogata, comporta la persistente soggezione dello stesso agli effetti, spesso irreversibili, del provvedimento sanzionatorio. Inoltre, la limitata ed il più delle volte atecnica difesa svolta davanti al superiore gerarchico può sortire conseguenze deleterie ed anch'esse irreversibili davanti al giudice amministrativo, a cagione sia della preclusione dell'introduzione di nuovi elementi o motivi, sia delle disarmonie create dalle possibili diverse decisioni dell'autorità gerarchica decidente.

Per il rimettente, dunque, la norma censurata genera una discriminazione tra il personale militare e gli altri pubblici dipendenti -- che possono scegliere liberamente la via del ricorso amministrativo o quella del ricorso giurisdizionale (*ex* art. 20 della legge n. 1034 del 1971) -- impedendo nel contempo all'incolpato di perseguire la tutela dei propri interessi in modo pieno e libero da condizionamenti.

2. -- E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione, osservando come -- nonostante la progressiva omogeneizzazione delle posizioni soggettive dei militari e dei dipendenti civili dello Stato -- non si possano ignorare i connotati di specialità che i corpi militari continuano a presentare, tali da giustificare, anche nella materia in esame, una disciplina più fortemente caratterizzata dal rapporto gerarchico. La norma che recupera nell'àmbito dell'ordinamento militare la regola della definitività dell'atto impugnabile in sede giurisdizionale opera, dunque, un equo contemperamento delle due esigenze della tutela del singolo e dell'effettività della disciplina militare.

L'Avvocatura ricorda infine che l'art. 3 del d.P.R. n. 1199 del 1971 prevede, anche con riferimento al ricorso gerarchico, la possibilità della sospensione (d'ufficio o su domanda del ricorrente) del provvedimento impugnato.

Considerato in diritto

1. -- Il Tribunale amministrativo regionale della Liguria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), nella parte in cui dispone che "avverso le sanzioni disciplinari di corpo non é ammesso ricorso giurisdizionale se prima non é stato esperito ricorso gerarchico o siano trascorsi novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso".

Secondo il rimettente, la norma si porrebbe in contrasto: a) con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento tra il personale militare e gli altri pubblici dipendenti, i quali -- per ricorrere avverso le sanzioni disciplinari loro irrogate -- possono scegliere di adire la sede amministrativa ovvero immediatamente quella giurisdizionale (*ex* art. 20 della legge n. 1034 del 1971); b) con gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto impedisce al militare incolpato di perseguire la tutela dei propri interessi in modo pieno e libero dai condizionamenti gerarchici.

2. -- La questione non é fondata.

2.1. -- Il sistema normativo introdotto dalla legge n. 382 del 1978 risulta intimamente connotato dalla volontà (che emerge in modo chiaro anche dai lavori preparatori) di rendere positiva una visione moderna del concetto di disciplina militare, in linea con le mutate esigenze della società nel presente contesto storico ed ossequiente al disposto costituzionale, secondo cui l'ordinamento delle forze armate dev'essere informato allo spirito democratico della Repubblica. Tale visione, peraltro, viene necessariamente correlata con la peculiarità della posizione del cittadino militare, che si caratterizza tra l'altro per la stretta sottoposizione di questo al rapporto gerarchico ed alla disciplina militare: elementi, senza i quali "sarebbe impossibile strutturare le forze armate in modo che esse siano in grado di assolvere la funzione fondamentale della difesa della Patria, loro assegnata dalla Costituzione" (Camera dei deputati, relazione alle proposte di legge riunite nn. 407, 526 e 625/A).

Trattasi della disciplina militare intesa come "osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare in relazione ai compiti istituzionali delle forze armate ed alle esigenze che ne derivano", la quale viene teleologicamente elevata a "regola fondamentale per i cittadini alle armi in quanto... principale fattore di coesione ed efficienza" (art. 2, comma 1, del d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, recante il regolamento di disciplina militare emesso ai sensi dell'art. 5, primo comma, della legge n. 382 del 1978). Tanto che, in caso di violazione del particolare dovere d'obbedienza gravante sul cittadino inserito nell'ordinamento militare, risultano previste specifiche "sanzioni di corpo", affatto sconosciute agli altri pubblici dipendenti.

2.1.1. -- La valutazione della denunciata norma, condotta appunto alla luce dei princìpi ispiratori del nuovo sistema disciplinare militare, consente allora di escludere la sussistenza di un *vulnus* al principio di uguaglianza.

Ciò, in primo luogo, perchè risulta d'immediata percezione come la peculiarità dello *status* del militare -- ripetutamente sottolineata da questa Corte (v., da ultimo, ordinanza n. 396 del 1996) -- renda inappropriato il riferimento, in termini di *tertium comparationis*, alle regole generali dettate per il pubblico impiego. E, in secondo luogo, perchè il consentire l'accesso alla sede giurisdizionale dopo l'esperimento del rimedio gerarchico (o l'inutile decorso del termine di novanta giorni dalla data di proposizione del ricorso stesso), rappresenta un'opzione legislativa non irrazionale, diretta com'é a perseguire la finalità di assicurare anche in tempo di pace l'ordinato svolgimento del servizio, costituente valore primario per l'andamento stesso della vita militare (cfr. sentenza n. 37 del 1992).

2.1.2. -- Parimenti, non é ravvisabile la prospettata lesione degli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Come questa Corte ha più volte affermato, l'assoggettamento all'onere del previo esperimento dei rimedi amministrativi, con conseguente differimento della proponibilità dell'azione a un certo termine decorrente dalla data di presentazione del ricorso, é legittimo se giustificato da esigenze di ordine generale (v., da ultimo, sentenza n. 233 del 1996), nonchè allorquando tale limitazione tenda ad evitare un uso in concreto eccessivo del diritto alla tutela giurisdizionale, tanto più ove l'adempimento dell'onere, lungi dal costituire uno svantaggio per il titolare della pretesa, rappresenti il modo di soddisfazione della posizione sostanziale più pronto e meno dispendioso (v. sentenza n.

82 del 1992).

Ebbene, nella specie, la scelta del legislatore di privilegiare la via gerarchica quale naturale e immediata sede di soluzione delle controversie in ordine all'irrogazione delle sanzioni -- dove oltre tutto la possibilità di proporre motivi di merito consente all'interessato di ottenere un complessivo e più penetrante riesame del fatto -- é da considerarsi il risultato d'un congruo bilanciamento tra l'esigenza di coesione dei corpi militari e quella di tutela dei diritti individuali (cfr. sentenza n. 22 del 1991).

D'altra parte, proprio al fine di evitare i paventati possibili condizionamenti derivanti dal vincolo di subordinazione, la normativa prevede in modo espresso che il superiore, per il cui tramite va proposto il ricorso gerarchico, debba inoltrarlo sollecitamente *"senza pareri o commenti* all'autorità gerarchica immediatamente superiore a quella che ha inflitto la sanzione" (art. 72 del d.P.R. n. 545 del 1986): con ciò realizzandosi un'ulteriore garanzia di imparzialità della decisione amministrativa, la quale, ove ritenuta ancora insoddisfacente dal militare, potrà essere allora liberamente impugnata in via giurisdizionale.

Se poi é vero che in quest'ultima sede opera la norma dell'art. 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (richiamata dal rimettente), ai sensi della quale il giudice amministrativo può disporre la sospensione del provvedimento amministrativo, non é da trascurare che anche nella fattispecie é pur sempre possibile ottenere, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, la sospensione dell'esecuzione dell'impugnato atto da parte dell'organo decidente, sospensione che costituisce un rimedio cautelare di generale applicazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 1997.

Renato GRANATA, Presidente

Cesare RUPERTO, Redattore.

Depositata in cancelleria il 22 aprile 1997.

CONSULTA ONLINE

SENTENZA N. 197
ANNO 1994

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:
Presidente
Prof. Francesco Paolo CASAVOLA,
Giudici
Prof. Gabriele PESCATORE
Avv. Ugo SPAGNOLI
Prof. Antonio BALDASSARRE
Avv. Mauro FERRI
Prof. Luigi MENGONI
Prof. Enzo CHELI
Dott. Renato GRANATA
Prof. Giuliano VASSALLI
Prof. Francesco GUIZZI
Prof. Cesare MIRABELLI
Prof. Fernando SANTOSUOSSO
Avv. Massimo VARI
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 45, primo comma, della legge 3 agosto 1961, n. 833 (Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza) promosso con ordinanza emessa il 3 giugno 1993 dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sul ricorso proposto da Michele Novello contro il Ministero della difesa, iscritta al n.632 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1993.

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 1994 il Giudice relatore Cesare Mirabelli.

Ritenuto in fatto

Investito del ricorso proposto dal finanziere di mare Michele Novello contro il Ministero della difesa per ottenere l'annullamento del provvedimento di collocamento in congedo e di cessazione autoritativa della ferma volontaria per motivi disciplinari disposta dal Comandante generale della Guardia di finanza, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, primo comma, della legge 3 agosto 1961, n. 833 (Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della

Guardia di finanza), nella parte in cui non prescrive come obbligatorio il deferimento alla Commissione di disciplina del militare cui sia da infliggere la sanzione della cessazione della ferma volontaria o della rafferma per motivi disciplinari.

La disposizione denunciata prevede che il Comandante di Corpo, di zona o delle scuole della Guardia di finanza, qualora ritenga che al militare sia da infliggere quale sanzione disciplinare di stato la cessazione della ferma volontaria o della rafferma, ne faccia proposta al Comandante generale, il quale può anche disporre il deferimento alla Commissione di disciplina.

Il giudice rimettente osserva che, in questo caso, il Comandante generale ha facoltà di provvedere direttamente, senza la garanzia di un procedimento disciplinare, che é invece prevista dallo stesso art. 45 per il militare il quale abbia commesso un'infrazione più grave, passibile della perdita del grado, che ha analoghi effetti quanto al permanere del rapporto di servizio. Il Tribunale amministrativo regionale ritiene che la stessa garanzia dovrebbe essere prevista per chi, pur avendo commesso un'infrazione meno grave, sia passibile di una sanzione non meno drastica che, con la cessazione della ferma volontaria, porta all'espulsione.

Ad avviso del giudice rimettente la disciplina così descritta é in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, stabiliti dall'art. 3 della Costituzione, e con l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione, voluti dall'art. 97 della Costituzione. Lo stesso giudice ricorda che, con sentenza n. 17 del 1991, é già stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione di analogo contenuto, prevista dall'art. 66, primo comma, della legge 31 luglio 1954, n. 599, per i sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale concerne la norma che consente di disporre per motivi disciplinari la cessazione della ferma volontaria o della rafferma dei vicebrigadieri e dei militari della Guardia di finanza con provvedimento del Comandante generale, senza previo deferimento alla Commissione di disciplina, con le garanzie del relativo procedimento.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ritiene che l'art. 45, primo comma, della legge 3 agosto 1961, n. 833, nella parte in cui consente al Comandante generale di provvedere all'espulsione dal Corpo anche senza un giudizio della Commissione di disciplina, violi il principio di eguaglianza, sia irragionevole ed in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

2. - La questione è fondata.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione di analogo contenuto, prevista per i sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica (art. 66, primo comma, della legge 31 luglio 1954, n.599), la Corte ha già ritenuto (sentenza n. 17 del 1991) che nei due casi (perdita del grado o cessazione della ferma volontaria per motivi disciplinari) ciò che incide definitivamente ed in modo grave sul militare è la comune risoluzione del rapporto di servizio ed il collocamento in congedo. Eppure solo chi ha commesso l'illecito che può dar luogo alla perdita del grado ha la garanzia di un procedimento dinanzi alla Commissione di disciplina, che consente di farsi assistere da un difensore. Per le infrazioni passibili di cessazione della ferma rientra invece nel potere discrezionale del Comandante generale, che irroga la sanzione, investire o meno la Commissione.

Questa situazione è stata appunto considerata in contrasto con il principio di eguaglianza,

anche nel suo aspetto di razionalità.

Inoltre, secondo le valutazioni espresse dalla Corte con la sentenza richiamata, non sussistono ragioni particolari dell'ordinamento militare che inducano a ritenere non applicabile la garanzia di un giusto procedimento disciplinare, modulato secondo le regole proprie di quell'ordinamento. La necessità di esperire questo procedimento risponde anche ad una esigenza di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, se è in questione la risoluzione anticipata, rispetto al normale termine di scadenza, del rapporto di servizio basato sulla ferma volontaria o sulla rafferma.

La disposizione denunciata è pertanto costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la necessità di deferimento alla Commissione di disciplina.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, primo comma, primo periodo, della legge 3 agosto 1961, n. 833 (Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza), nella parte in cui non prevede il diretto deferimento a Commissione di disciplina qualora in base alle risultanze di accertamenti disciplinari il Comandante di Corpo o di zona o delle scuole ritenga che al militare sia da infliggere la sanzione della cessazione dalla ferma volontaria o dalla rafferma, indicata alla lettera b) dell'art. 43 della stessa legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il .

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Cesare MIRABELLI, Redattore

Depositata in cancelleria il 26/05/1994.

CONSULTA ONLINE

SENTENZA N.17
ANNO 1991

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

prof. Giovanni CONSO	Presidente
prof. Ettore GALLO	Giudice
dott. Aldo CORASANITI	"
dott. Francesco GRECO	"
prof. Gabriele PESCATORE	"
avv. Ugo SPAGNOLI	"
prof. Francesco Paolo CASAVOLA	"
prof. Antonio BALDASSARRE	"
prof. Luigi MENGONI	"
prof. Enzo CHELI	"
dott. Renato GRANATA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 66, 67, 73, primo comma, e 74, primo comma, della legge 31 luglio 1954, n. 599 (Stato dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aereonautica), promosso con ordinanza emessa il 30 gennaio 1990 e 27 febbraio 1990 dal T.A.R. per la Lombardia sul ricorso proposto da Lucci Paolo contro il Ministero della Difesa iscritta, al n. 569 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale dell'anno 1990;

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 1990 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza 27 febbraio 1990, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - Sez. 3° - sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 66, 67, 73 primo comma, 74, primo comma, della legge 31 luglio 1954, n. 599 (Stato dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aereonautica), in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Riferiva l'ordinanza che il Ministro della Difesa, con decreto 27 ottobre 1983, n. 4232, collocava in congedo illimitato un Sergente dell'Aereonautica, in ferma volontaria, a causa di "cessazione della ferma per motivi disciplinari". Era accaduto che il Sergente, nel contesto di un banale litigio, aveva offeso e minacciato un sottufficiale di grado più elevato, in presenza di altri militari. Il processo penale avviato dall'Autorità giudiziaria militare era stato dichiarato improcedibile per mancanza della richiesta del Comandante del Corpo.

Era stata disposta allora una formale inchiesta di carattere disciplinare, che si era conclusa con il ricordato provvedimento ministeriale: avverso il quale l'interessato aveva interposto ricorso al T.A.R. per vari motivi, che il Tribunale aveva respinto, salvo a far propria e sollevare la questione di legittimità costituzionale di cui s'è detto.

1.2. - L'ordinanza, da una parte, assume a "*tertium comparationis*" la legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare) che, agli artt. 13, 14 e 15, prevede le "sanzioni disciplinari di corpo"; e, dall'altra, all'interno stesso della legge 31 luglio 1954, n. 599, impugnata, pone a raffronto l'ipotesi in esame (art. 63, lett. c), in relazione al primo inciso del primo comma dell'art. 66) con quella per cui è prevista la perdita del grado (art. 63, lett. d), in relazione al secondo inciso dell'art. 66).

Quanto alla prima comparazione, rileva il Tribunale rimettente che, mentre per la sanzione disciplinare di corpo della consegna di rigore l'art. 15 della legge n. 382 del 1978 prevede il parere di una Commissione collegiale, e l'obbligatoria assistenza di un difensore, invece per un provvedimento espulsivo, che fa cessare in tronco il rapporto di servizio del sottufficiale, come quello inflitto nella specie, sono escluse le dette garenzie: ed il provvedimento è assunto discrezionalmente dal Ministro a seguito della proposta formulata dall'Autorità militare sulla base delle conclusioni di un'inchiesta condotta da un ufficiale inquirente.

Secondo il Tribunale, la consegna di rigore, che si risolve nell'ambito della disciplina senza alcuna conseguenza in ordine alla prosecuzione del rapporto, va considerata meno grave della cessazione della ferma volontaria (o della rafferma) per motivi disciplinari, che comporta la risoluzione del rapporto di servizio: e, tuttavia, solo in ordine alla prima, la legge n. 382 del 1978 prevede per il militare la duplice garenzia del procedimento disciplinare innanzi ad apposita Commissione (organo collegiale distinto ed autonomo dall'autorità militare) e l'assistenza obbligatoria di un difensore.

Pari discriminatorio trattamento differenziato si verifica, peraltro - osserva l'ordinanza - all'interno della stessa legge n. 599 del 1954, per la quale militari della stessa categoria (sottufficiali in ferma volontaria o in rafferma), passibili per le stesse mancanze di identica sanzione espulsiva (cessazione della ferma), siano sottoposti a procedura disciplinare più garantistica (Commissione di disciplina e facoltà di assistenza tecnica) soltanto nel caso che al provvedimento espulsivo si accompagni anche la perdita del grado. Mentre - secondo il Tribunale remittente - il momento più grave delle rispettive sanzioni è quello comune della risoluzione del rapporto di servizio.

Tutto questo appare illogico ed irrazionale al giudice a quo e, come tale, incompatibile con il principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione.

Del resto - si osserva - la cognizione della Commissione di disciplina costituisce il naturale sviluppo dell'inchiesta formale (preordinata alla mera acquisizione di elementi istruttori) anche nel

settore dell'impiego civile, dove è prevista con carattere di generalità per gli illeciti più gravi.

Si chiede, perciò, alla Corte una declaratoria d'illegittimità degli articoli denunciati, nella parte in cui non prevedono il giudizio disciplinare innanzi alla Commissione di disciplina e l'assistenza obbligatoria di un difensore anche per il sottufficiale passibile della sanzione di stato di cui all'art. 40 lett. c), richiamata dall'art. 63, lett. b) (cessazione della ferma per motivi disciplinari).

2. - È intervenuto nel giudizio innanzi a questa Corte il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi infondata la questione.

Secondo l'Avvocatura "non si rinvengono nelle disposizioni denunciate elementi di irrazionalità o di ingiustificata disparità di trattamento, trattandosi di disciplina differenziata rispetto a situazioni giuridiche e fattuali diverse". Il legislatore, perciò, avrebbe esercitato, in ordine a quelle diverse situazioni, il suo insindacabile potere discrezionale.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia lamenta che la sanzione disciplinare di stato della "cessazione della ferma per motivi disciplinari", contemplato per i sottufficiali dei tre corpi dall'art. 63 lett. b) della legge 31 luglio 1954, n. 599, non preveda, negli articoli impugnati, un procedimento disciplinare garantistico affidato alla cognizione di una Commissione di disciplina, innanzi a cui l'inquisito debba essere obbligatoriamente assistito da un difensore.

Garanzie che, invece, sono concesse, nell'ambito della stessa legge, quando alla "cessazione della ferma", debba accompagnarsi la perdita del grado: oppure, nel caso delle sanzioni disciplinari di corpo, contemplate dalla legge 11 luglio 1978, n. 382, quando debba essere inflitta la "consegna di rigore".

Rileva il giudice rimettente che, nel primo caso, la gravità nelle due distinte sanzioni è rappresentata dalla comune "cessazione della ferma" che risolve il rapporto di servizio e cagiona al sottufficiale il collocamento in congedo. Sicché non appare razionale l'attribuzione di garanzie nel procedimento disciplinare soltanto quando alla risoluzione del rapporto s'accompagni la perdita del grado.

Quanto poi alla "consegna di rigore", si tratterebbe di sanzione di corpo che si risolve tutta nell'ambito disciplinare senza alcuna conseguenza sul rapporto di servizio, sicché non può comunque non essere considerata meno grave rispetto al provvedimento espulsivo, anche se le due sanzioni sono di specie diversa, ma pur sempre attinenti alla disciplina.

Deriverebbe da tali rilievi l'illogicità e l'irrazionalità delle norme denunciate in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

L'Avvocatura Generale dello Stato, intervenuta in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata, trattandosi di situazioni diverse su cui il legislatore ha esercitato le sue scelte discrezionali.

2. - In realtà, che le situazioni poste a raffronto dal Tribunale rimettente presentino delle diversità rispetto alla situazione oggetto dell'ordinanza di rimessione, non può essere messa in dubbio. L'una, la consegna di rigore, appartiene addirittura ad una specie diversa di sanzioni

disciplinari (le sanzioni di corpo) ed è contemplata da distinta legge (la n. 382 del 1978); l'altra, la perdita del grado per rimozione, prevista alla lett. d) dell'art. 63 della legge n. 599 del 1954, appartiene bensì alla stessa specie di sanzioni di stato, ma ha caratteri ed effetti diversi.

Sennonché, trattandosi pur sempre di sanzioni che attengono alla disciplina, non è la sussistenza di una mera diversità sul piano formale che può giustificare un trattamento differenziato, dovendosi considerare altresì le conseguenze che le rispettive sanzioni determinano sul piano sostanziale dello "status" del sottufficiale.

Orbene, per la sanzione di corpo rappresentata dalla "consegna di rigore" è giusto che sia prevista la maggiore delle garanzie, quale il procedimento disciplinare innanzi ad una Commissione di disciplina e l'obbligatoria assistenza di un difensore. Si tratta, infatti, di una sanzione che limita la libertà personale del sottufficiale fino ad un massimo di quindici giorni, anche se di norma li trascorrerà nel suo alloggio.

Detto questo, però, deve riconoscersi che è pure nel giusto il Tribunale a quo quando considera che, tuttavia, ogni conseguenza di questa sanzione si risolve nell'ambito della disciplina, con privazione d'uscita per qualche giorno, senza alcuna incidenza sul rapporto di servizio, che resta intatto, né sui diritti della quiescenza.

Mentre sicuramente più grave di una punizione disciplinare di corpo, qualunque essa sia, è la perdita definitiva dell'impiego a causa della cessazione della ferma, disposta dal Ministro discrezionalmente sulla base di un'inchiesta condotta da un ufficiale inquirente, designato dal Comando da cui il militare dipende.

Altrettanto dicasi per l'altra sanzione disciplinare di stato (pure assistita dalle maggiori garanzie), vale a dire "la perdita del grado per rimozione", prevista alla lett. d) dello stesso art. 63, che richiama il primo comma, n. 6, dell'art. 60.

A proposito di questa sanzione, tuttavia, non è che essa sia applicabile - come mostra di ritenere l'ordinanza di rimessione "per un illecito suscettibile di comportare, in aggiunta alla sanzione espulsiva, la perdita del grado". In realtà, come chiaramente risulta dall'art. 40, primo comma, lett. i) (sempre della legge n. 599 del 1954), la sanzione espulsiva è conseguenza della perdita del grado. D'altra parte, le corrispettive ulteriori conseguenze delle due sanzioni sono poi le stesse, giacché per entrambi è prevista la perdita del premio di congedamento (art. 42 della legge), salvo che, per anzianità di servizio, il sottufficiale non abbia conseguito diritto a pensione.

Semmai è da ricordare che stranamente il sottufficiale cessato dalla ferma volontaria per motivi disciplinari (lettera " b)" dell'art. 40) non può fare domanda di impiego civile ai sensi dell'art. 57, perché vi osta il disposto del primo comma dell'art. 58, mentre lo potrebbe colui che è cessato dalla ferma a causa di perdita del grado per rimozione, giacché il detto comma dell'art. 58 non lo contempla.

A parte siffatta anomalia, comunque, è certo che l'illecito disciplinare che comporta la perdita del grado non può non rivestire maggiore gravità rispetto ai "motivi disciplinari" che portano alla semplice cessazione della ferma, dato che "gli altri motivi disciplinari" che possono determinare la perdita del grado ai sensi del n. 6 dell'art. 60 sono posti dalla legge in alternativa alla "violazione del giuramento", e perciò rivestono equivalente gravità.

3. - E, tuttavia, l'irrazionalità messa in luce dal giudice rimettente sussiste perché la sola

apprezzabile differenza negli effetti delle due distinte sanzioni è data dal disposto di cui all'art. 41 della ripetuta legge n. 599 del 1954, secondo il quale il sottufficiale che cessa dal servizio prima del termine della ferma volontaria per una delle cause previste dall'art. 40 (eccettuata la perdita del grado) viene collocato nella categoria dei sottufficiali di complemento: mentre ciò non può ovviamente avvenire se il sottufficiale è stato ridotto alla condizione di soldato. Sicché, in sostanza, pur con i rilievi che sopra sono stati espressi, è nel vero l'ordinanza di rimessione quando sottolinea che il deferimento alla Commissione di disciplina e l'assistenza del difensore sono concessi unicamente in vista della perdita del grado.

Ora, si può comprendere che - specie nel 1954 - l'ordinamento militare considerasse preminentemente dannosa la perdita del grado. Sta di fatto, però, che nella realtà la differenza si riduce all'aspetto morale di conseguire o non la collocazione nella categoria dei sottufficiali di complemento, senza alcun beneficio economico: aspetto morale peraltro recuperabile a domanda, e previo parere favorevole del Tribunale Supremo militare (oggi della Speciale Sezione della Corte di Cassazione), quando l' ex sottufficiale abbia conservato ottima condotta morale e civile per almeno cinque anni dalla data della rimozione. In tal caso, infatti, egli può essere reintegrato nel grado (art. 62, n. 3, legge n. 599 del 1954).

Ciò che resta, pertanto, di veramente grave e definitivo per entrambi i casi è la comune risoluzione del rapporto di servizio e il collocamento in congedo. Ma singolarmente soltanto colui che ha commesso l'illecito più grave godrà della garanzia di un procedimento innanzi alla Commissione di disciplina dove potrà essere assistito da un difensore; chi, invece, ha commesso infrazioni meno gravi sarà affidato senza difesa all'inchiesta formale dell'ufficiale inquirente, sulle cui risultanze poi l'Autorità che l'ha disposta formulerà le sue proposte al Ministro o assumerà le decisioni di sua competenza. E, tuttavia, quest'ultimo potrà subire la stessa sostanziale grave sanzione della cessazione della ferma volontaria e conseguente collocamento in congedo ad opera di discrezionale provvedimento del Ministro che, a sua volta, non potrà che riferirsi - com'è avvenuto nella specie - alle risultanze dell'inchiesta formale.

Certo, il Ministro può anche, volendo, investire la Commissione, ma è un potere assolutamente discrezionale, di fronte al quale il sottoposto ad inchiesta non ha alcuna garanzia.

Per tutte le ragioni fin qui espresse la doglianza deve essere per gran parte accolta, dovendosi ritenere che la situazione attuale, così come prevista nell'art. 66 della legge impugnata, è sicuramente lesiva del principio di eguaglianza, anche nel suo essenziale aspetto di razionalità. Del resto, nel settore dell'impiego civile, quando l'inchiesta disciplinare abbia messo in evidenza elementi che possono comportare la risoluzione del rapporto d'impiego, è previsto il giudizio di una Commissione di disciplina che garantisca un giusto processo e l'assistenza di un difensore.

Né sono ravvisabili ragioni particolari all'ordinamento militare per ritenere che si debba prescindere dall'osservanza di un principio che assicura sostanzialmente, per il suo innegabile collegamento, anche l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, sul che non può negativamente incidere l'apparente precarietà del rapporto di servizio, basata su ferma volontaria e rafferma. Innanzitutto perché quel rapporto, così come costituito, fonda nel volontario il buon diritto al suo mantenimento fino al naturale termine di scadenza sicché, per dimetterlo prima, l'amministrazione deve garantirgli il giusto procedimento e la difesa. Tanto più poi che, a garantire il

particolare spirito dell'amministrazione militare, sono pur sempre militari i componenti della Commissione di disciplina, e militare è lo stesso difensore.

Ma, in secondo luogo, anche perché solo apparentemente il rapporto è precario: in realtà il volontario, mantenendo buona condotta, può raggiungere, attraverso successive rafferme, anni di servizio tali da assicurargli il trattamento pensionistico, non diversamente dai sottufficiali in servizio permanente.

4. - È necessario, tuttavia, sottoporre ad attento esame gli articoli impugnati per decidere se l'accoglimento della sollevata questione li riguardi effettivamente tutti.

Si è già accennato che la parziale illegittimità va senz'altro dichiarata in ordine all'art. 66 della legge che, nel secondo inciso del primo comma, limita il diretto deferimento a Commissione di disciplina, da parte dell'Autorità militare che ha disposto l'inchiesta, al solo caso in cui si ritenga il sottufficiale passibile di perdita del grado: e va da sé che, una volta inserita nel detto inciso anche l'ipotesi della "cessazione della ferma volontaria o della rafferma per motivi disciplinari", resterà eliminata automaticamente dal primo inciso la lettera "b" dell'art. 63 ivi richiamato, che è appunto la sanzione trasferita alla disciplina del secondo inciso.

Non si vede, invece, in che consista l'asserita illegittimità dell'art. 67, che stabilisce una regola generale garantistica, cui deve ispirarsi anche il Ministro nell'esercizio della facoltà prevista nel primo inciso del primo comma dell'art. 66, di cui si è testé parlato. Un'inesistente illegittimità, dunque, cui comunque non avrebbe più alcun interesse chi ottiene la correzione dell'art. 66 nei sensi sopra precisati.

Altrettanto deve dirsi per l'art. 73 che, una volta ottenute per la sanzione in esame le garanzie di un procedimento innanzi alla Commissione di disciplina, diventa automaticamente applicabile anche al caso di specie: la questione, perciò, resta assorbita nella declaranda illegittimità in parte qua dell'art. 66.

Quanto alla questione relativa all'assistenza obbligatoria del difensore, deve dirsi innanzitutto che essa non potrebbe, comunque, essere riferibile all'art. 74, ma semmai all'art. 73 dove si parla appunto della facoltà del sottufficiale di farsi assistere innanzi alla Commissione da un difensore da lui scelto o, in mancanza, designato dal Presidente della Commissione di disciplina. Sennonché la questione non può essere accolta, sia perché l'assistenza obbligatoria di un difensore, prevista per la sanzione disciplinare di corpo della "consegna di rigore" dall'art. 15, secondo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382, attiene al principio di libertà personale, garantito dall'art. 13 della Costituzione, che la consegna di rigore coinvolge: sia perché, fuori di questa ipotesi, anche l'ordinamento degli impiegati civili dello Stato, che l'ordinanza di rimessione pure richiama, prevede per l'impiegato soltanto la facoltà, ma non l'obbligo, di farsi assistere da un difensore innanzi alla Commissione di disciplina (art. 73 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3).

Limitatamente, perciò, agli artt. 67 e 74 della legge impugnata la questione è infondata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, primo comma, secondo inciso, della legge 31

luglio 1954 n. 599 (Stato dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aereonautica), nella parte in cui non prevede il diretto deferimento a Commissione di disciplina, da parte dell'Autorità militare che ha disposto l'inchiesta formale, anche quando, in base alle risultanze dell'inchiesta, ritenga che al sottufficiale sia da infliggere la sanzione indicata alla lettera b) dell'art. 63 legge citata, anziché farne proposta al Ministro;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 67 e 74, primo comma, stessa legge, sollevata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con ordinanza 27 febbraio 1990.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1991.

Giovanni CONSO - Ettore GALLO - Aldo CORASANITI - Francesco GRECO - Gabriele PESCATORE - Ugo SPAGNOLI - Francesco Paolo CASAVOLA - Antonio BALDASSARRE - Luigi MENGONI - Enzo CHELI – GRANATA.

Depositata in cancelleria il 18 gennaio 1991.

CONSULTA ONLINE

ORDINANZA N.396
ANNO 1996

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

- Dott. Renato GRANATA, Presidente
- Prof. Cesare MIRABELLI
- Prof. Fernando SANTOSUOSSO
- Avv. Massimo VARI
- Dott. Cesare RUPERTO
- Prof. Gustavo ZAGREBELSKY
- Prof. Valerio ONIDA
- Prof. Carlo MEZZANOTTE
- Avv. Fernanda CONTRI
- Prof. Guido NEPPI MODONA
- Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 260, secondo comma, del codice penale militare di pace, promosso con ordinanza emessa l'11 aprile 1996 dal Tribunale militare di Padova, nel procedimento penale a carico di Valdrighi Alessandro ed altro, iscritta al n. 734 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 13 novembre 1996 il Giudice relatore Cesare Ruperto.

RITENUTO che, nel corso di un procedimento penale a carico di Valdrighi Alessandro e Cifrodelli Fabio, imputati in concorso tra loro dei reati di percosse ed ingiurie continuate nei confronti di due commilitoni, il Tribunale militare di Padova, con ordinanza emessa l'11 aprile 1996, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, primo comma, e 52, ultimo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 260, secondo comma, del codice penale militare di pace;

che, a giudizio del rimettente, tale norma -- nella parte in cui prevede che i reati per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione militare non superiore nel massimo a sei mesi sono puniti a richiesta del comandante di corpo -- violerebbe: a) l'art. 2 Cost., determinando una "confisca" della tutela in sede penale della persona militare a favore di un non meglio precisabile "interesse pubblico militare", anche nelle ipotesi in cui il fatto

sia grave e non possa perciò dirsi prevalente l'offesa all'interesse militare, non essendo "sufficiente ad esaurire i diritti del singolo" il riconoscimento a favore della persona offesa di un'azione civile; b) l'art. 3 Cost., poiché l'"espropriazione" del diritto di tutela del cittadino militare in sede penale porrebbe lo stesso in una situazione di ingiustificata disparità rispetto al cittadino civile; c) l'art. 24, primo comma, Cost., in quanto -- pregiudicata la possibilità di costituirsi parte civile nel processo militare -- il militare offeso dovrebbe subire la maggiore lungaggine dell'esercizio dell'azione civile; d) l'art. 52, ultimo comma, Cost., non reputandosi necessaria -- per l'assolvimento dei compiti propri delle Forze Armate -- l'attribuzione al solo comandante di corpo della facoltà di decidere se richiedere o meno la perseguibilità dei fatti in sede penale, potendosi configurare una identica facoltà concorrente del militare;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o quantomeno per l'infondatezza della questione.

CONSIDERATO che -- ripetutamente sottoposta al vaglio di questa Corte, con riferimento anche ad altri diversi parametri -- la questione di costituzionalità della disciplina di cui al secondo comma dell'art. 260 cod. pen. mil. pace è stata dichiarata non fondata o manifestamente infondata;

che va ribadito come non possa venire in considerazione la prospettata violazione del principio di uguaglianza, stante la peculiarità della situazione propria del cittadino inserito nell'ordinamento militare -- alle cui specifiche regole egli non può non sottostare -- rispetto a quella dei comuni cittadini (v. ordinanze n. 82 del 1994 e n. 397 del 1987);

che, in linea di principio, tale diversità non viene meno in presenza di condotte prive di rilevante attitudine offensiva, pur se riferibili a diritti della persona, poiché in tali ipotesi -- che sono le sole per le quali la denunciata norma impone la richiesta del comandante di corpo -- sicuramente prevale l'esigenza di tutelare il prestigio e la dignità delle forze armate, evitando che l'incondizionato esercizio dell'azione penale possa di fatto causare un pregiudizio proporzionalmente maggiore di quello prodotto dal reato (cfr. sentenze n. 189 del 1976 e n. 42 del 1975);

che le stesse ragioni conducono a superare le censure riferite agli artt. 2 e 52, ultimo comma, Cost., atteso che i diritti della persona offesa e lo spirito democratico della Repubblica non possono dirsi compromessi (in siffatti casi di lieve entità, i quali, a stregua del codice penale, sono normalmente punibili a querela) dalla previsione della richiesta del comandante, la quale al contrario -- riaffermato che non può non accreditarsi a chi esercita il comando doti di imparzialità e distacco -- si palesa come strumento idoneo ad adeguare al caso concreto la risposta dell'ordinamento militare (cfr. sentenze n. 436 del 1995 e n. 449 del 1991, nonché ordinanza n. 467 del 1995);

che, esclusa l'elevazione a rango costituzionale della regola del simultaneus processus (sentenza n. 60 del 1996), è decisivo -- onde superare anche il dubbio riferito alla prospettata violazione del diritto di difesa -- ancora una volta ribadire che l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno nel processo penale non si profila come

l'unico strumento di tutela giudiziaria a disposizione del soggetto danneggiato dal reato, al quale infatti è data, prima ancora, la facoltà di adire subito il giudice civile, liberamente e senza preclusioni di sorta (v. sentenze n. 94 del 1996, n. 532 del 1995, n. 185 del 1994);

che, d'altronde, la separazione del processo civile da quello penale si atteggia quale mera modalità di esercizio delle forme di tutela, con la conseguenza che non comporta violazione del dettato costituzionale il venir meno della competenza di un'autorità giudiziaria in seguito al verificarsi di una determinata condizione espressamente prevista in via generale dalla legge (sentenza n. 443 del 1990);

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 260, secondo comma, del codice penale militare di pace, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, primo comma, e 52, ultimo comma, della Costituzione, dal Tribunale militare di Padova, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 dicembre 1996.

Renato GRANATA, Presidente

Cesare RUPERTO, Redattore

Depositata in cancelleria il 16 dicembre 1996.

Ministero della Difesa

Ministero della Difesa

Gabinetto del Ministro

Via XX Settembre, 8 00187 ROMA
PEI: udc@gabmin.difesa.it PEC: udc@postacert.difesa.it

All./Ann.: ///
Uf./Class.: APM / 11.7.291 / 18_AP

Oggetto: Sentenza della Corte Costituzionale n. 120 in data 13 giugno 2018. Procedure per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale.

AL CAPO DI STATO MAGGIORE DELLA DIFESA
AL SEGRETARIO GENERALE DELLA DIFESA/DNA
AL DIRETTORE DELL'UFFICIO CENTRALE DEL BILANCIO E DEGLI AFFARI FINANZIARI
AL DIRETTORE DELL'UFFICIO CENTRALE PER LE ISPEZIONI AMMINISTRATIVE
AL COMMISSARIO GENERALE PER LE ONORANZE AI CADUTI IN GUERRA

e, per conoscenza:

AL CAPO DI STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO
AL CAPO DI STATO MAGGIORE DELLA MARINA
AL CAPO DI STATO MAGGIORE DELL'AERONAUTICA
AL COMANDANTE GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI

****
Seguito:

a. fgl. n. 1/18802/11.7.141.3195 in data 18 marzo 1996;
b. fgl. n. 1/1822/11.7.155/02R in data 15 gennaio 2002;
c. fgl. n. 1/36211/11.7/02 ML in data 10 luglio 2003;
d. fgl. n. 1/55455/11.7.0/05 in data 8 novembre 2005.

Riferimento: fgl. SMD n. 29.4/1060/C123-2 in data 8 marzo 2006.
****

L'articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare (COM) va oggi letto alla luce del dettato della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 13 giugno 2018 (pubblicata in G.U. Serie speciale - n. 25 del 20 giugno 2018). I giudici costituzionali hanno infatti deliberato che "*I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge*". Resta fermo che i militari non possono aderire ad altre associazioni sindacali ed esercitare il diritto di sciopero (articolo 1475, comma 4, del COM).

Nelle more di un intervento organico del legislatore in materia e al fine di dare attuazione a quanto previsto dalla Corte, si ritiene opportuno integrare le disposizioni emanate con le circolari cui si fa seguito, impartendo specifiche indicazioni per consentire l'avvio delle procedure di costituzione dei sodalizi in disamina.

Digitally signed by MASSIMO CIAMPI
Date: 2018.09.21 12:52:18 CEST

Al riguardo, va innanzitutto considerato che le associazioni professionali tra militari a carattere sindacale necessitano, al fine di poter svolgere la loro regolare e ordinata attività in un quadro giuridico omogeneo e coerente con i limiti imposti dalla normativa vigente, del preventivo assenso del Ministro della difesa, previsto dall'articolo 1475, comma 1, del COM, trattandosi di una "*condizione di carattere generale, valida per ogni associazione, a fortiori per quelle a carattere sindacale, sia perché species del genere più ampio considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza*"[1].

Nell'esercizio di tale potere autorizzativo si realizza peraltro, come sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale, il necessario bilanciamento del riconosciuto diritto alla costituzione dei sodalizi in parola e l'adesione agli stessi con il valore supremo di difesa della Patria e assoluta neutralità delle Forze armate, in modo da assicurare, sempre e comunque nell'interesse nazionale, la massima coesione interna e prontezza operativa di queste ultime e del Corpo della Guardia di finanza.

In ordine alla tempistica procedimentale, il termine massimo per l'esercizio della prerogativa di assenso è fissato dall'articolo 1038, comma 2, let. *a)*, del Testo unico regolamentare in materia di ordinamento militare (D.P.R. n. 90 del 2010 - TUOM) in 180 giorni, decorrenti dalla data di ricevimento della richiesta ed è sospendibile ai fini istruttori per un periodo non superiore a 30 giorni, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, per permettere alle costituende associazioni di regolarizzare eventuali indispensabili adempimenti.

Relativamente all'attività istruttoria, in armonia con quanto avviene per le altre tipologie associative, le istanze dovranno pervenire al Gabinetto del Ministro corredate delle bozze di atto costitutivo e di statuto e dei pareri dei Capi di Stato Maggiore di Forza Armata/Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e del Capo di Stato Maggiore della Difesa, fondati su valutazioni ampie e complete.

Per l'area tecnico amministrativa, le istanze andranno invece corredate dei pareri della scala gerarchica e del Segretario Generale della Difesa/DNA, mentre, per le associazioni aventi carattere interforze dovranno essere acquisiti i pareri dei Capi di Forza Armata interessati/Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, nonché del Comandante Generale della Guardia di Finanza qualora il sodalizio contempli anche personale appartenente a tale Corpo.

Per quanto concerne i requisiti per la legittima costituzione delle associazioni in tratto, si segnala la necessaria coesistenza delle seguenti condizioni soggettive, oggettive e funzionali:

- divieto di avvalersi del diritto di sciopero;
- divieto di aderire o federarsi ad altre associazioni sindacali non militari[2];
- uso di una denominazione idonea ad evidenziarne la natura di associazione professionale militare, sia pure a carattere sindacale, e che non richiami, in modo equivoco, sigle sindacali per le quali sussiste il divieto di adesione[3];
- adesione del solo personale militare in servizio e di quello in ausiliaria, quest'ultimo in quanto pienamente assoggettabile ad obblighi di servizio, destinatario di una specifica indennità per tale disponibilità e comunque soggetto a determinati vincoli dall'art. 994 del COM. Tale limite associativo è ricavabile dal diritto, riconosciuto dalla Corte costituzionale, di costituire non già associazioni sindacali militari *latu sensu*, ma associazioni <u>professionali</u> militari a carattere sindacale, con ciò rimarcandone la destinazione al solo personale militare in attività di servizio. Del resto il termine "professione", nella sua più ampia accezione, definisce un'attività lavorativa esercitata in modo continuativo a scopo di guadagno, mentre l'art. 893 del COM prevede che "il

---

[1] Corte Costituzionale, sentenza n. 120 del 2018, punto 16.

[2] La seconda parte del comma 2 dell'articolo 1475 del COM non è stata, infatti, censurata dalla Corte costituzionale, la quale ha anzi affermato la legittimità del divieto per i militari di adesione ad "*altre associazioni sindacali*" (Corte Costituzionale, sentenza n. 120 del 2018, punti 14 e 19, e art. 1475, comma 2, D.Lgs. n. 66/2010, nella parte non caducata).

[3] Vedasi nota 2.

militare in servizio permanente è fornito di rapporto di impiego che consiste nell'esercizio della professione di militare";

- iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo e grado e tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza. Tale condizione è necessaria per evitare, in caso di costituzione di associazioni sindacali di categoria, forme di conflittualità interna alla compagine militare, con conseguente lesione del fondamentale principio di coesione già affermato dalla Corte costituzionale[4];
- 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'articolo 52 della Costituzione, anche al fine di rendere effettiva la libertà di associazione riconosciuta, con particolare attenzione alla elettività delle cariche direttive, per le quali deve essere dunque prevista una durata temporale ben definita e la rieleggibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo;
- osservanza del principio di neutralità delle Forze Armate ai sensi degli articoli 97 e 98 della Costituzione, valido per tutto il pubblico impiego e a maggior ragione per i Corpi deputati alla difesa della Patria;
- chiarezza inequivocabile riguardo alla struttura organizzativa, alle modalità di costituzione e di funzionamento nonché alle fonti di finanziamento, consistenti esclusivamente nei proventi derivanti dalle deleghe connesse al versamento delle quote da parte degli associati;
- assenza di finalità lucrative e previsione di rendiconti patrimoniali annuali, con carattere di massima trasparenza e visibilità;
- rispetto dei principi di trasparenza e *privacy*, come dettati dall'ordinamento.

Restano ferme, a legislazione vigente, le competenze degli organismi della rappresentanza militare.

Le disposizioni previste dalle precedenti direttive rimangono vigenti qualora non in contrasto con la presente circolare.

IL CAPO DI GABINETTO
(Gen. S.A. Alberto ROSSO)

[4] Corte Costituzionale, sentenza n. 449 del 13 dicembre 1999, punti 2 e 3.

Consiglio di Stato

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Seconda

Adunanza di Sezione del 14 novembre 2018

NUMERO AFFARE 01795/2018

OGGETTO:

Ministero della difesa.

Applicazione dell'articolo 1475, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 13 giugno 2018, relativamente al rilascio del preventivo assenso del Ministro della difesa per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale

LA SEZIONE

Vista la relazione in data 16 ottobre 2018 con la quale il Ministero della difesa ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Acquisita per le vie brevi la circolare ministeriale del 21 settembre 2018, emanata a seguito dell'abrogazione della norma indicata da parte della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2018;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Aquilanti;

Premesso e considerato che:

1.La Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 1475 , comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, nella parte in cui prevede che "i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali", invece di prevedere che "i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali". La Corte ha ritenuto che la disposizione fosse incompatibile con

parametri di fonte internazionale, quali l'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'art. 5 della Carta Sociale Europea (quali parti di un "sistema di tutela uniforme"), nonché con le sentenze CEDU sui casi Matelly e AdefDroMil; norme vincolanti ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

La Corte giustifica la propria decisione con le motivazioni che si possono sintetizzare nel modo che segue: le norme internazionali, affermando il principio della libertà di associazione, riconoscono entrambe (CEDU e CSE) la possibilità che la legge adotti restrizioni per determinate categorie di dipendenti pubblici, inclusi gli appartenenti alle forze armate; la previsione di condizioni e limiti alla libertà di associazione sindacale tra militari, facoltativa per i parametri internazionali, è invece doverosa nell'ordinamento nazionale, al punto da escludere la possibilità di un vuoto normativo, che sarebbe d'impedimento al riconoscimento dello stesso diritto di associazione sindacale; per la costituzione delle associazioni trova applicazione il comma 1 dell'art. 1475 COM, il quale subordina la costituzione di associazioni e circoli tra militari al preventivo assenso del Ministro della difesa: tale disposizione è valida, *a fortiori*, per le associazioni sindacali, in quanto *species* di quel *genus* e anche per la loro particolare rilevanza; nondimeno, le specificità dell'ordinamento militare giustificano il divieto di aderire ad "altre associazioni sindacali", con la conseguente necessità che le associazioni in questione siano composte solo da militari e che esse non possano aderire ad associazioni diverse; restano intatte, infatti, quelle "esigenze di coesione interna e neutralità" delle forze armate, così come l'assoluta specialità della loro funzione, già affermate dalla Corte in passato (125/1985; 278/1987; 449/1999) nel negare, allora, il carattere illegittimo del divieto in questione; le specificità dell'ordinamento militare giustificano, pertanto, la esclusione di forme associative non rispondenti alle conseguenti esigenze di compattezza e unità degli organismi che compongono quell'ordinamento; quanto alle condizioni e ai limiti: gli statuti delle associazioni vanno sottoposti agli organi competenti e il loro vaglio va condotto alla stregua dei criteri che senza dubbio è opportuno puntualizzare in sede legislativa, ma che sono già desumibili dall'ordinamento costituzionale; a tal fine fondamentale è il principio di democraticità dell'ordinamento delle forze armate evocato in via generale dall'art. 52 Cost., che non può non coinvolgere anche le associazioni tra militari; così come l'esercizio

della libertà individuale di associazione sindacale, di cui all'art. 39 Cost., è possibile solo in un contesto democratico; la democrazia interna dell'associazione è presupposto necessario anche del principio di neutralità, previsto dagli art. 97 e 98 Cost. per tutti gli apparati pubblici, con valore vitale per le forze armate; ciò comporta in particolare l'esame dell'apparato organizzativo delle associazioni e delle relative modalità di costituzione, con particolare riguardo al sistema di finanziamento e alla sua assoluta trasparenza; il divieto di esercizio del diritto sciopero, invece, è giustificato dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (C. Cost. 31/1969); in attesa dell'intervento del legislatore, il vuoto normativo può essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, co, 7 COM) 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": tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi richiamati.

2. Nelle more del prescritto intervento legislativo, al fine di non ledere o comprimere l'esercizio del diritto di associazione sindacale tra i militari, il Ministero ha provveduto a integrare le disposizioni interne in materia di associazionismo tra militari, indicando specifiche condizioni per consentire l'avvio delle procedure di costituzione dei sodalizi professionali a carattere sindacale. Di tale adempimento è stato dato conto alla Camera dei deputati, in risposta ad atti di sindacato ispettivo, sia in Assemblea dal Ministro della difesa sia in Commissione difesa, rispettivamente il 24 e il 30 ottobre 2018, con impegno a promuovere e sostenere l'intervento legislativo raccomandato dalla Corte costituzionale.
La circolare adottata in proposito dal Ministero, a firma del Capo di Gabinetto, del 21 settembre 2018, poi integrata da indicazioni ulteriori concernenti la concentrazione tendenziale delle istanze verso le autorità di vertice, definisce i termini temporali di esame, desunti dalla disciplina generale già vigente, affidando le attività istruttorie al Gabinetto del Ministro, in particolare sulle bozze di atto costitutivo e di statuto (da trasmettere a corredo necessario dell'istanza), anche sulla base di pareri dei vertici militari di volta in volta interessati. Essa prescrive le seguenti condizioni "soggettive, oggettive e funzionali":

- divieto di avvalersi del diritto di sciopero;
- divieto di aderire o federarsi ad altre associazioni sindacali non militari;
- uso di una denominazione idonea ad evidenziare la natura di associazione professionale militare, sia pure a carattere sindacale, e che non richiami, in modo equivoco, sigle sindacali per le quali sussiste il divieto di adesione;
- adesione del solo personale militare in servizio e di quello in ausiliaria, quest'ultimo in quanto pienamente assoggettabile ad obblighi di servizio, destinatario di una specifica indennità per tale disponibilità e comunque soggetto a determinati vincoli dall'art. 994 COM, che stabilisce come "Il militare in ausiliaria non può assumere impieghi, né rivestire cariche, retribuite e non, presso imprese che hanno rapporti contrattuali con l'amministrazione militare. L'inosservanza di tale divieto comporta l'immediato passaggio nella categoria della riserva, con la perdita del trattamento economico previsto per la categoria dell'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'articolo 52 della Costituzione, anche al fine di rendere effettiva la libertà di associazione riconosciuta, con particolare attenzione alla elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e la rieleggibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo;
- osservanza del principio di neutralità delle Forza Armate ai sensi degli articoli 97 e 98 della Costituzione, valido per tutto il pubblico impiego e a maggior ragione per i Corpi deputati alla difesa della Patria;
- chiarezza inequivocabile riguardo alla struttura organizzativa, alle modalità di costituzione e di funzionamento nonché alle fonti di finanziamento, consistenti

esclusivamente nei proventi delle deleghe connesse al versamento delle quote da parte degli associati;

- assenza di finalità lucrative e previsione di rendiconti patrimoniali annuali, con carattere di massima trasparenza e visibilità;

- rispetto dei principi di trasparenza e *privacy*, come dettati dall'ordinamento.

3. Il Ministero, nella richiesta di parere a questo Consiglio di Stato, segnala che in sede di elaborazione della disciplina interna, appena richiamata, sono emerse alcune perplessità circa:

- la composizione delle associazioni a carattere sindacale, nello specifico se debbano essere circoscritte ai soli militari in servizio attivo, oppure ricomprendere anche quelli assoggettabili al servizio (militari in "ausiliaria" e in "riserva"), o finanche il personale in quiescenza (militari in "congedo");

- i rapporti tra i sodalizi in questione e gli organismi della rappresentanza militare, con particolare attenzione alla possibilità di assolvere funzioni o ricoprire incarichi in entrambi i contesti.

Al riguardo, l'orientamento dell'Amministrazione è il seguente:

- la limitazione ai soli militari in servizio e in ausiliaria è ricavabile dal diritto, riconosciuto dalla Corte, di costituire non già associazioni sindacali militari *lato sensu*, ma associazioni professionali a carattere sindacale, con ciò rimarcandone la destinazione al solo personale militare in attività di servizio. In proposito, l'art. 893 COM prevede che il militare in servizio permanente è fornito di rapporto d'impiego che consiste nell'esercizio della professione di militare;

- la preclusione ai delegati della rappresentanza militare, di ogni livello, di ricoprire contestualmente incarichi direttivi nelle associazioni professionali a carattere sindacale: una simile evenienza, infatti, potrebbe indurre confusione di ruoli, determinando criticità nell'ordinaria interlocuzione degli organismi di rappresentanza con le autorità gerarchiche cui sono affiancati;

- il non riconoscimento alle associazioni sindacali, al momento, di un ruolo attivo nelle procedure di concertazione per il rinnovo dei contenuti del rapporto d'impiego del personale militare, nella considerazione che il sistema attuale non prevede un "accordo"

tra parti contrapposte ma la "concertazione" di un provvedimento tra più componenti della stessa amministrazione (art. 2 d. lgs. 195/1995) e, inoltre, che la Corte richiama le norme sulla rappresentanza militare con specifico riferimento ai limiti di operatività, senza prevedere dunque l'applicazione alle costituende associazioni dell'intera disciplina ad essi dedicata, nelle more di un intervento legislativo in materia.

4. In ordine agli specifici quesiti, la sezione osserva che la limitazione ai militari in servizio attivo e in ausiliaria appare coerente alla natura delle associazioni e non contrasta con il principio di libertà di associazione.

Infatti, il tenore della norma, così come interpretata dalla sentenza della Corte costituzionale, include la qualificazione delle associazioni come professionali, così da connotare un fondamento nell'esercizio dei compiti d'istituto, attuale o almeno potenziale con ragionevoli probabilità di effetto (per l'ausiliaria), che non è dato di riscontrare né per il personale militare della riserva, né, tanto meno, per quello in congedo. D'altro canto, i militari della riserva e quelli in congedo possono aderire alle associazioni non sindacali e non sarebbe loro inibito, come invece ai militari in servizio e in ausiliaria, di aderire ad associazioni sindacali diverse da quelle tra militari, in particolare quelle che si propongono di tutelare proprio gli interessi di chi sia già o sia prossimo al collocamento a riposo e comunque non più in servizio attivo.

L'esclusione di un duplice ruolo, negli organi di rappresentanza e in quelli direttivi delle associazioni sindacali, è – a legislazione vigente – congrua e ragionevole, considerata la natura non sindacale degli organi di rappresentanza, costituti anzi in funzione integrativa delle determinazioni dell'Amministrazione sulle questioni d'interesse del personale. Essi sono sorti proprio per corrispondere in forma dialettica alla funzione propria delle associazioni sindacali, sia pure nella peculiarità e con i limiti di quelle tra militari. Mantenerli distinti serve ad evitare confusioni di ruoli e a preservare il ruolo appunto dialettico delle associazioni sindacali.

Peraltro, allo stesso scopo, appare coerente, sia con la sentenza sia con i limiti già definiti dall'Amministrazione, prevedere e regolare, prima ancora di una soluzione legislativa anche sul punto, un metodo di interlocuzione - non di concertazione, propria invece degli organi di rappresentanza - che possa dare sostanza alle attività delle associazioni, altrimenti

previste e regolate solo per la loro costituzione e per i limiti e gli impedimenti alla loro azione. Invece, vanno disciplinate in positivo le modalità di azione dialettica che salvaguardi gli scopi e la ragion d'essere delle associazioni sindacali, almeno nella forma minima delle consultazioni sulle questioni d'interesse; e ciò anche anche nelle more dell'intervento legislativo.

5. Nello spirito di leale collaborazione, la sezione osserva altresì che la circolare del Ministero richiedente manifesta alcuni altri aspetti che possono destare perplessità e dubbi. Sono i seguenti:

- iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo a grado e tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza: secondo la circolare tale condizione è necessaria per evitare, in caso di costituzione di associazioni sindacali di categoria, forme di conflittualità interna alla compagine militare. La condizione non è del tutto chiara: se da un lato sembra ragionevole escludere la possibilità di sindacati formati solo da categorie distinte per gradi della scala gerarchica militare, d'altra parte è meno comprensibile un divieto anche per categorie d'interesse professionale comune a tutti i gradi di un medesimo ruolo o di più ruoli con problematiche comuni;
- estraneità, anche solo in termini di partecipazione e sostegno, alle competizioni politiche e amministrative comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura. E' un limite appropriato e coerente alla giurisprudenza della Corte, ma formulato in modo non univoco, così da poter generare dubbi sul tipo di competizione: una formula più esatta e onnicomprensiva sarebbe quantomai auspicabile, considerato che si tratta di diritti particolarmente rilevanti e tenuto conto della recente sentenza del Consiglio di Stato (IV Sez. 5845/2017) concernente il diritto per i militari di iscriversi ai partiti politici;

- elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e la rieleggibilità solo dopo un adeguato periodo di tempo: il divieto di rieleggibilità, sembra di poter intendere di rieleggibilità immediata al termine di uno o più mandati, non sembra giustificato tanto dall'esigenza di garantire il carattere democratico delle associazioni, come indicato nel contesto, perché allo scopo corrisponde pienamente la natura elettiva delle cariche, quanto, piuttosto, da una possibile

preoccupazione sulla formazione di un ceto sindacale sostanzialmente permanente, tale anche da sottrarre gli interessati al proprio servizio nella forma più compiuta e per periodi molto prolungati; sarebbe, in effetti, una preoccupazione fondata, ma ad essa si dovrebbe corrispondere con la legge, perché un tale limite imposto in via amministrativa potrebbe non essere compatibile con i principi dell'ordinamento e, in particolare, con il principio di libertà di organizzazione sindacale, di cui all'articolo 39, primo comma, della Costituzione, che può essere condizionato e limitato solo nella misura necessaria a garantire, in appropriato equilibrio, anche il rispetto degli altri valori tutelati dalla Costituzione e rilevanti nel caso in questione.

P.Q.M.

Il parere è reso nei sensi di cui in motivazione

L'ESTENSORE
Paolo Aquilanti

IL PRESIDENTE
Gianpiero Paolo Cirillo

IL SEGRETARIO
Roberto Mustafà

Documentazione

Camera dei deputati
XVIII LEGISLATURA
SERVIZIO BIBLIOTECA

DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI
Esame di progetti di legge

NOTE INFORMATIVE SINTETICHE

N. 5 – 4 febbraio 2019

A.C. 875

Le associazioni sindacali in ambito militare nei principali paesi europei

Francia

1. *I diritti civili e politici dei militari*

In **Francia** i diritti civili e politici dei militari sono regolati dal **Codice della difesa** (CD). Con riferimento alle norme di rango legislativo, si vedano gli artt. L. 4121-1 – L. 4121-8 del *Code de la défense*. Con riguardo alle norme di rango regolamentare, si vedano invece gli artt. D. 4121-1 – D. 4121-5 del *Code de la défense*.

Prima di essere codificata, la materia dei diritti civili e politici dei militari era disciplinata dalla *Loi n.2005-270 du 24 mars 2005* relativa allo statuto generale dei militari, successivamente modificata ed in gran parte abrogata dalla *Ordonnance n. 2007-465 du 29 mars 2007* relativa al personale militare, che modifica e completa la parte legislativa del codice della difesa e il codice civile.

Come attualmente disposto dal Codice della difesa, la **libertà di espressione** dei militari è soggetta ad alcune limitazioni. Ogni individuo appartenente ad una delle quattro armi presenti in Francia (esercito, marina, aviazione, gendarmeria) è tenuto a non esprimere le proprie opinioni filosofiche, religiose o politiche quando è in servizio. Tali opinioni espresse al di fuori del servizio devono inoltre essere manifestate con il riserbo dovuto per l'appartenenza ad un'arma. Con riguardo all'espressione delle opinioni religiose, il militare ha tuttavia il diritto al libero esercizio di un culto religioso nelle zone militari e a bordo di navi della Marina militare. Il Codice della difesa dispone inoltre che possa essere limitato o vietato l'utilizzo di un qualsiasi mezzo di comunicazione o di informazione al militare, qualora tale misura si riveli necessaria per assicurare la sua protezione durante alcune operazioni, per garantire la realizzazione della sua missione, o la sicurezza delle attività militari (art. L. 4121-2 CD).

Inoltre, ai militari **non è riconosciuto il diritto di aderire a gruppi o ad associazioni a carattere politico**, sebbene essi, fatti salvi i casi di ineleggibilità previsti dalla legge, possano essere candidati a tutte le **funzioni pubbliche elettive**. In tal caso, il divieto di adesione ad un partito politico è sospeso per la durata della campagna elettorale. Qualora il militare sia successivamente eletto e accetti il mandato, viene collocato in posizione di distacco e la sospensione del divieto di adesione è prolungata per l'intera durata del mandato (art. L. 4121-3 CD).

Una nuova disposizione (art. L. 4121-3-1), introdotta nel luglio 2018 dalla legge di programmazione militare 2019-2025 ed in vigore dal 1° gennaio 2020 (o dalla data del primo rinnovo generale dei consigli municipali se precedente tale data), ha tuttavia stabilito che in caso di elezione ed accettazione di un **mandato compatibile** con l'esercizio della funzione di militare in attività, il militare non viene distaccato e di conseguenza, eccettuata la circostanza in cui sia il militare stesso a sollecitare il distacco (nel qual caso quest'ultimo gli è accordato di diritto), non viene neanche prolungata la predetta sospensione. La medesima norma dispone inoltre che, fatti salvi i casi in cui si prospettino necessità legate alla preparazione e all'esecuzione delle missioni delle forze armate o delle unità a queste collegate, il militare titolare di un mandato locale benefici delle garanzie accordate ai titolari di mandati locali, in base a quanto previsto dal codice generale delle collettività territoriale. In particolare, gode del medesimo diritto alla formazione previsto per gli eletti a livello locale, a meno che a ciò non si oppongano esigenze di funzionamento del servizio. Ai fini dell'attuazione di tale norma, sul finire del 2018 è stato emanato il *Décret n. 2018-1252 du 26 décembre 2018 relatif à l'exercice d'un mandat local par les militaires en position d'activité*.

L'art. L. 4121-4 del Codice della difesa dispone il divieto del **diritto di sciopero** per gli appartenenti alle Forze armate, stabilendo che esso è "incompatibile con lo stato di militare". Il medesimo articolo stabilisce anche il **divieto** per un membro delle Forze armate **di aderire a "gruppi professionali militari a carattere sindacale"** o a "gruppi professionali", in quanto tale appartenenza è dichiarata "incompatibile con le norme della disciplina militare".

Tuttavia, in ottemperanza delle decisioni della Corte EDU del 2 ottobre 2014 (casi *Adefdromil c. Francia* e *Matelly c. Francia*) che aveva condannato la Francia per violazione dell'essenza stessa della liberta sindacale sancita all'art. 11 della Convenzione, nel luglio 2015 il legislatore francese con la legge di programmazione militare 2015-2019, (*Loi n. 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense*) ha aggiunto un nuovo comma alla succitata norma del codice della difesa (art. L. 4121-4) ed ha stabilito che, **in deroga al principio generale, i militari possono liberamente creare un'associazione nazionale, aderendo ad essa ed esercitando le responsabilità da essa previste**. È inoltre esplicitato che spetta al capo, di ogni ordine e grado, all'interno di un'arma, assicurare il rispetto degli interessi dei propri subordinati e di rendere conto al proprio superiore di ogni eventuale problema di carattere generale che viene portato alla sua conoscenza.

La disciplina di dettaglio delle nuove "***associations professionnelles nationales de militaires***" è fissata dagli artt. L. 4126-1 e ss. e artt. R. 4126-1 e ss., rispettivamente nella parte legislativa e regolamentare del codice della difesa.

2. *Competenze e composizione del CFSM e dei CFM*

Il **"Consiglio superiore della funzione militare"** (CSFM) è l'organismo nazionale consultivo del personale militare. Esso è stato istituito con la *Loi n. 69-1044 du 21 novembre 1969*. Attualmente le regole che disciplinano il CSFM sono contenute nel Codice della difesa (cfr. art. L4124-1 e artt. R4124-1 - R4124-5 CD). In particolare, l'art. L4124-1 CD, modificato da ultimo con la *Ordonnance n. 2016-982 du 20 juillet 2016*, dispone che il *Conseil supérieur de la fonction militaire* è l'ambito istituzionale presso il quale sono esaminati gli elementi costitutivi della condizione dei militari. In tale contesto il CSFM "esprime il suo parere sulle questioni di carattere generale relative alla condizione militare". Tra le questioni indicate rientrano, ad esempio, quella degli alloggi o quella della

mobilità professionale dei militari. Il CSFM è inoltre obbligatoriamente consultato in merito ai progetti di testi normativi di applicazione del libro I (Statuto generale dei militari) della Parte 4 (Personale militare) della Parte legislativa del Codice della difesa. Sui progetti di legge ed altre proposte di testi normativi relativi alla funzione pubblica militare il CSFM è chiamato dagli organi competenti ad esprimere un parere.

Accanto al CSFM operano inoltre, a livello nazionale, **nove "Consigli della funzione militare"** (CFM), ognuno dei quali è costituito all'interno di un'arma o come organo consultivo di un'amministrazione pubblica che opera nel settore della difesa (art. L4124-1CD). I sette *Conseils de la fonction militaire* sono: il CFM dell'esercito; il CFM della marina nazionale; il CFM dell'aviazione; il CFM della gendarmeria nazionale; il CFM della "direzione generale dell'armamento; il CFM del "servizio sanitario delle forze armate"; il CFM "del servizio per i carburanti delle forze armate"; il CFM "del servizio del commissariato delle forze armate"; il CFM "del servizio delle infrastrutture della difesa" (art. R. 4124-6 CD).

Il compito principale dei CFM è quello di studiare ogni questione relativa alle forze armate o ai servizi di rispettiva competenza, concernente le condizioni di vita, l'organizzazione del lavoro o di esercizio della professione militare. Possono parimenti procedere allo studio degli argomenti iscritti all'ordine del giorno del CSFM, riportando le loro osservazioni al Segretario generale di tale organo (art. R4124-7 CD).

Con riferimento alla composizione e alle modalità di designazione dei membri di tali organi, si evidenzia innanzitutto che il **Consiglio superiore della funzione militare** (CFSM) è presieduto dal Ministro della Difesa ed è formato da un **massimo di 61 membri** con diritto di voto, di cui 42 scelti tra i militari in servizio e rappresentanti le forze armate e le formazioni a queste collegate, un massimo di 16 militari rappresentanti le associazioni professionali nazionali dei militari o le loro unioni o federazioni, e 3 membri del consiglio permanente dei militari in pensione (*conseil permanent des retraités militaires*), l'organismo che riunisce le associazioni dei militari in stato di quiescenza. Il CSFM comprende inoltre un rappresentante del Ministero dell'Interno, uno del Ministero del Bilancio ed uno del Ministero della Funzione pubblica, nominati con decreto dai rispettivi vertici di tali dicasteri (art. R. 4124-2). Questi ultimi membri partecipano solo alle riunioni plenarie e non hanno diritto di voto.

I membri del CSFM sono nominati con apposito decreto del Ministro della Difesa per un mandato di **due anni** e alle seguenti condizioni: i rappresentanti delle forze armate e delle formazioni ad esse connesse sono designati su base volontaria (tranne i membri del corpo militare di controllo generale delle Forze armate, gli ufficiali generali, i segretari generali dei vari consigli militari e i loro vice), a seguito della loro elezione attraverso i membri dei consigli della funzione militare o attraverso un corpo elettorale scelto all'interno di ciascuna forza armata o formazione connessa, secondo modalità definite da un decreto ministeriale (cfr. *Arrêté du 27 juillet 2018 fixant les dates des opérations de désignation des membres des instances nationales de concertation et de clôture des candidatures*).

In questo ultimo caso le designazioni danno preferenza a chi negli otto anni precedenti ha ricoperto un mandato di rappresentanza militare (ad esempio i membri dei consigli della formazione militare). La durata del mandato dei rappresentanti delle forze armate può essere allungata di diritto da due a quattro anni per coloro che ne fanno domanda espressa almeno 6 mesi prima della scadenza del primo mandato; non è invece possibile svolgere due mandati consecutivi. I rappresentanti delle associazioni professionali dei militari sono invece nominati su proposta degli organi di vertice delle associazioni stesse, mentre i rappresentanti delle associazioni di militari in quiescenza sono nominati su proposta del consiglio permanente dei militari in quiescenza. Non è possibile infine il

cumulo della funzione di membro del CFM in rappresentanza di un'associazione e di un'unione o federazione (art. R. 4124-3).

IL CSFM dispone di un Segretariato generale permanente diretto da un segretario generale membro del corpo militare di controllo generale delle Forze armate, nominato dal Ministro della Difesa. Tra i vari compiti assegnati al segretario generale vi è anche quello di informare periodicamente i segretari generali dei consigli della funzione militare (*conseils de la fonction militaire*) dello stato di avanzamento dei lavori del CSFM (art. R. 4124-4).

I **Consigli della funzione militare** (CFM) sono presieduti per diritto dal Ministro della Difesa, ma di fatto dai Capi di Stato Maggiore delle rispettive armi, con riferimento ai primi quattro CFM e dai direttori dei rispettivi servizi interessati, con riferimento agli altri cinque CFM. Per quanto riguarda il CFM della gendarmeria nazionale, può essere stabilito che tale organo sia presieduto, in base all'ordine del giorno trattato, o dal Ministro della Difesa, o da quello dell'Interno, o da entrambi (art. R. 4124-8). I membri del CFM sono nominati con decreto del Ministro della Difesa per un mandato di quattro anni. Ogni due anni è inoltre previsto il rinnovo della metà dei componenti di tale organo, conformemente ad una ripartizione degli stessi in due gruppi (A e B), stabilita con decreto ministeriale (art. R. 4124-10).

Le modalità di designazione e la composizione dei diversi CFM sono disposte dallo stesso decreto del Ministro della Difesa relativo al CSFM (cfr. il citato *Arrêté du 27 juillet 2018 fixant les dates des opérations de désignation des membres des instances nationales de concertation et de clôture des candidatures*).

Si evidenzia in particolare che i membri (titolari e supplenti) dei CFM sono designati, in generale, mediante il sistema del sorteggio o, nel caso in cui le caratteristiche della forza armata specifica lo richiedano, attraverso elezioni, con priorità per chi negli otto anni precedenti ha ricoperto un mandato di rappresentanza militare. Tali membri sono inoltre scelti tra coloro che si dichiarano disponibili, come "volontari", a rappresentare gli altri componenti della propria categoria, presso il CFM, esclusi i membri del corpo militare di controllo generale delle Forze armate, gli ufficiali generali, i segretari generali dei vari consigli militari e i loro vice (art. R4124-10 CD).

3. Le istanze di concertazione

La concertazione non è limitata a livello centrale, ma si sviluppa anche all'interno dei corpi tramite l'intermediazione dei "presidenti di categoria", che sono designati, in rappresentanza di una specifica categoria, tra ufficiali, sottufficiali e ufficiali di marina, militari di rango, per una durata tra i 2 e i 4 anni. Essi sono eletti a scrutinio segreto da tutti i componenti della categoria. Possono inoltre essere designati vicepresidenti di categoria (*Arrêté du 11 août 2016 relatif à la désignation des membres des instances de représentation du personnel militaire et des membres des commissions participatives locales*).

Nelle unità con più di cinquanta militari è inoltre obbligatoria la creazione di una "commissione partecipativa locale". Nelle unità formate da un numero inferiore di militari la costituzione di tale commissione è invece facoltativa (articolo 7). Ciascuna di queste commissioni, presieduta dal comandante di unità in questione, comprende alcuni membri di diritto, tra cui ad esempio i presidenti ed i vicepresidenti di categoria ed altri membri eletti, che rappresentano le diverse categorie dei militari dell'unità interessata. I membri di natura elettiva sono scelti a scrutinio segreto da tutti i componenti dell'unità interessata; il loro mandato è di due anni ed è rinnovabile una volta (articoli 8 e 9). Esse possono inoltre, avvalersi, su decisione del loro Presidente, di consulenti qualificati (art. 10).

Le funzioni dei presidenti di categoria e dei membri delle commissioni partecipative sono definite dall'articolo 11, il quale prevede, in particolare che essi si esprimono liberamente nell'esercizio delle loro funzioni oltre che nei rapporti diretti che intrattengono con il comando, oltre che nei loro interventi presso le istanze di rappresentanza e di partecipazione. Essi sono inoltre tenuti al rispetto degli obblighi di riservatezza e discrezione.

Con riferimento alla gendarmeria nazionale, le istanze di rappresentazione e di partecipazione all'interno dell'arma sono disciplinate da norme specifiche (*Arrêté du 23 juin 2016 relatif à la chaîne de concertation au sein de la gendarmerie nationale*).

Germania

1. *Le libertà di espressione e di riunione*

La principale fonte del diritto militare tedesco è costituita dalla **Legge sullo statuto dei militari** (*Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten - Soldatengesetz*, SG) del 19 marzo 1956, che disciplina lo *status* di militare e i diritti e doveri ad esso inerenti. Al pari di tutti gli altri cittadini, i militari godono della **libertà di espressione e della libertà di riunione** garantite dalla carta costituzionale. L'esercizio di tali diritti è tuttavia soggetto a una serie di **limiti, motivati dalle speciali caratteristiche del servizio militare**, in particolare durante le attività e nelle aree militari. Il diritto di associazione dei soldati è contenuto nel § 35 della *Soldatengesetz* che, ai fini della regolamentazione, rinvia all'apposita Legge sulla rappresentanza dei militari (*Soldatinnen– und Soldatenbeteiligungsgesez*, SBG).

Il militare conserva quindi il diritto concessogli dalla Legge fondamentale di coltivare ed esternare in privato le proprie opinioni politiche, e perfino di presentarsi alle elezioni come candidato di un'organizzazione o di un partito politico[1]. Nei limiti dell'impegno per l'ordine democratico (§ 8 SG), del dovere di cameratismo (§ 12 SG), della discrezione (§ 14 SG), della riservatezza nell'attività politica (§ 15 SG), della disciplina e del comportamento dignitoso in e fuori servizio (§ 17 SG), il militare ha libertà di espressione e di riunione, associazione e coalizione, e può tenere conferenze o collaborare a giornali o riviste senza chiedere preventiva autorizzazione.

2. *Le associazioni professionali*

Il fondamento giuridico della libertà di associazione e di contrattazione collettiva è costituito dall'art. 9, comma 3, della Legge fondamentale (*Grundgesetz* – GG), in base al quale "il diritto di fondare associazioni per tutelare e migliorare le condizioni di lavoro è garantito a ogni individuo e ad ogni professione". La **libertà sindacale** è quindi riconosciuta a tutti gli individui, ivi inclusi gli impiegati e i funzionari pubblici, i giudici, i militari e le forze di polizia.

Nella loro grande maggioranza, i militari tedeschi aderiscono all'**Associazione delle Forze Armate tedesche** (*Deutscher Bundeswehrverband* - DBwV). Creata nel 1956, l'associazione conta circa 200.000 iscritti[2] tra soldati in attività, riservisti, ex soldati e

[1] Non si può fare propaganda per un qualsivoglia partito politico all'interno di aree militari. Inoltre, nell'assistere a manifestazioni politiche, il militare non deve indossare l'uniforme. Egli poi non deve, avvalendosi della sua qualità di superiore, influire sull'orientamento politico dei propri sottoposti.

[2] Anziché alla DBWV, i militari possono appartenere al concorrente "Sindacato pubblica amministrazione, trasporto e traffico" (*Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr* – ÖTV) presso cui, però, i delegati militari possono svolgere solo un'azione consultiva.

membri civili delle Forze armate federali. Essa differisce da un sindacato, poiché rappresenta non solo gli interessi dei suoi membri, ma anche quelli delle Forze armate come istituzione, delle quali è parte integrante il Ministero federale della difesa. In considerazione del numero di iscritti e del fatto che i suoi delegati sono eletti, la *Deutscher Bundeswehrverband* costituisce un organo di rappresentanza effettiva e significativa dei militari. Altre associazioni sindacali rappresentano più specificamente i funzionari (*Verband der Beamten der Bundeswehr* – VBB) e gli impiegati delle Forze armate federali (*Verband der Arbeitnehmer der Bundeswehr* - VAB).

L'attività sindacale nell'ambito delle Forze armate è stata formalmente riconosciuta da un **decreto del 1° agosto 1966**, emanato dall'allora Ministro federale della difesa Kai-Uwe von Hassel. Si tratta del c.d. *Gewerkschaftserlass (Erlass über das Koalitionsrecht der Soldaten und der gewerkschaftliche Betätigung in den Kasernen)*, il decreto sul diritto di coalizione dei soldati e sull'attività sindacale nelle caserme, il quale stabilisce che, a norma della Legge fondamentale, il militare, come ogni altro cittadino, ha il diritto di costituire associazioni professionali e di categoria per la protezione e il miglioramento delle condizioni di lavoro ed economiche, ha il diritto di appartenere a tali associazioni e di svolgere le attività conseguenti. Ciò vale anche per le associazioni e le attività sindacali, sempre comunque nel quadro e nei limiti dei doveri stabiliti dalla legge per i militari e di eventuali esigenze particolari del servizio. In tale quadro normativo si colloca l'attività della sopra citata Associazione delle Forze armate tedesche, che prevede statutariamente (§ 2, comma 6 *Satzung 2017*) il **rifiuto del ricorso al mezzo dello sciopero** da parte di soldati e funzionari pubblici per l'attuazione degli scopi sociali. Fra le richieste che nel tempo sono state avanzate dalla DBwV si possono menzionare: l'istituzione di una "indennità vacanze" annuale per i militari a lunga ferma; il pagamento della tredicesima mensilità anche per i militari di leva; l'istituzione d'una "indennità bunker" per il personale che presta servizio in impianti sotterranei; l'adozione della divisa estiva; l'adozione per i Quadri di una divisa da società.

3. Le istanze di concertazione

a. Livello locale

La **Legge sulla rappresentanza dei militari** (*Soldatinnen –und Soldatenbeteiligungsgesetz*, SBG), del 29 agosto 2016, prevede l'elezione di "**persone di fiducia**" (*Vertrauenspersonen*), alle quali è affidato il compito di "contribuire ad una collaborazione responsabile fra superiori e subordinati ed al mantenimento del cameratismo" (§ 19 SBG).

Ai sensi del § 4 SBG, in ciascuna unità di base o gruppo elettorale (*Wählergruppe*) costitutito da almeno cinque militari, gli ufficiali, i sottufficiali e la truppa eleggono rispettivamente una persona di fiducia e almeno due supplenti. L'elezione si svolge a suffragio diretto e segreto. Il mandato dura quattro anni e non è rinnovabile (§ 10 SBG). Le persone di fiducia svolgono il loro compito principalmente durante l'orario di servizio e sono esentate dalle loro mansioni professionali. Non devono subire alcun ostacolo nell'esercizio della loro missione, né alcun tipo di pregiudizio per sua causa.

Le persone di fiducia svolgono all'incirca le stesse funzioni dei Consigli di stabilimento nelle imprese private tedesche. La legge, infatti, riconosce loro, a seconda dei casi, un diritto di informazione, di proposta o di codecisione.

Circa il **diritto di informazione** (*Unterrichtungsrecht*), che rientra tra gli obblighi dei supervisori disciplinari (§ 20 SGB), esso riguarda soprattutto le questioni individuali (disciplina, trasferimento, distacco, cambiamento di statuto professionale, fine anticipata dei contratti, superamento del limite di età, congedi, esercizio di una seconda attività).

Il **diritto di proposta** (*Vorschlagsrecht*) viene esercitato in alcuni campi come: avanzamenti di carriera, missioni speciali, formazione professionale e preparazione dei quadri di servizio. Il superiore o supervisore disciplinare al quale sia stata presentata una proposta ha l'obbligo di discuterne con la persona di fiducia. Se non vi dà seguito, egli deve comunicare i motivi della sua decisione. In tal caso la persona di fiducia può sottoporla al livello gerarchico immediatamente superiore (§ 22 SBG).

Infine, il **diritto di codecisione** (*Mitbestimmungsrecht*) riguarda in particolare la prevenzione degli infortuni sul lavoro, la scelta dei medici del lavoro, gli impianti di sorveglianza, la produttività, i quadri delle ferie, nonché le misure speciali per la formazione continua. Su tutte queste materie, in caso di disaccordo fra il superiore e la persona di fiducia, il provvedimento non è esecutivo. La questione è trasmessa al livello gerarchico superiore, ma anche quest'ultimo può assumere una decisione al riguardo solo se perviene ad un accordo con la persona di fiducia. In caso di nuovo disaccordo, infatti, la decisione definitiva viene pronunciata da una **commissione di arbitrato** (*Schlichtungsausschuss*) presieduta dal presidente del tribunale militare competente (*Truppendienstgericht*) e composta dalla persona di fiducia, uno dei suoi supplenti, il suo superiore e il superiore di quest'ultimo (§ 23 SBG).

b. Livello intermedio

Le persone di fiducia di un battaglione (o di un raggruppamento equivalente) sono costituite in una assemblea (*Versammlung*), che esercita nei confronti del comando le stesse competenze che le persone di fiducia esercitano nei confronti del loro superiore.

L'assemblea elegge un delegato e due supplenti. Il delegato dirige i lavori dell'assemblea e la rappresenta nelle discussioni con il comando.

L'assemblea delle persone di fiducia si riunisce almeno una volta ogni trimestre. Essa può anche riunirsi per iniziativa della gerarchia militare del raggruppamento o su richiesta di un terzo dei suoi membri (§ 36 SBG).

c. Livello nazionale

Oltre alle commissioni delle persone di fiducia dei settori militari organizzativi è istituita presso il Ministero federale della difesa, ai sensi del § 38 SBG, la **Commissione nazionale delle persone di fiducia** (*Gesamtvertrauenspersonenausschuss*). Essa si compone di trentacinque membri eletti per quattro anni, a suffragio diretto e segreto, dall'insieme delle persone di fiducia.

Come le commissioni intermedie, anche la Commissione nazionale elegge un delegato e due supplenti e si riunisce di regola ogni due mesi.

La Commissione nazionale delle persone di fiducia è ascoltata in occasione dell'elaborazione delle norme relative alla gestione del personale, alle misure sociali e alle decisioni organizzative. A seconda dei soggetti trattati, dispone, così come le persone di fiducia al rispettivo livello, di un diritto di informazione, di proposta o di codecisione.

Il Ministero federale della difesa deve trasmettere alla Commissone i progetti con sufficiente anticipo affinché questa possa discuterli e formulare il parere ad essa richiesto. Quando la decisione adottata dal Ministero diverge da questo parere, la Commissione deve esserne informata.

Nelle materie in cui la Commissione dispone di un potere di codecisione, in caso di disaccordo con il Ministero, la questione è sottoposta ad una **commissione di arbitrato** (*Schlichtungsausschuss*) composta da tre rappresentanti del Ministero, tre rappresentanti della Commissione nazionale delle persone di fiducia e un presidente indipendente scelto di comune accordo fra le due parti. Al termine del procedimento, la commissone

d'arbitrato formula una raccomandazione, in base alla quale sarà il Ministro federale della difesa a decidere in via definitiva (§ 38, comma4, SBG).

Regno Unito

I diritti civili e politici del personale militare sono disciplinati da norme di emanazione regia, essendo la direzione delle tre forze armate prerogativa tradizionale della Corona. Tali norme (trasposte nelle *Queen's Regulations* aggiornate nel 1975) sono ispirate al principio della assoluta neutralità politica delle forze armate, e pongono, di conseguenza, limiti e condizioni all'esercizio di alcuni diritti fondamentali ai loro appartenenti.

Sicché al personale militare è riconosciuto, in linea di principio, il diritto di riunione e di associazione, e, pertanto, quello di partecipare a riunioni, se organizzate da sindacati dei lavoratori civili o da associazioni professionali, ma fuori dell'orario di servizio e senza indossare l'uniforme. In quanto specificamente esclusi dalla categoria dei *workers*, i militari non possono costituire un proprio sindacato (ai sensi del *Trade Unione and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*).

Per contro, è fatto divieto agli appartenenti alle forze armate di svolgere attività politica in qualsiasi forma - compresa, in particolare, l'organizzazione di riunioni e la partecipazione a pubbliche manifestazioni di carattere politico - e di rivestire un ruolo attivo all'interno di un partito politico. Tale divieto è rafforzato dalla previsione che sancisce la ineleggibilità dei militari (qualora questi non abbiano rassegnato le dimissioni al momento di presentare la propria candidatura alle elezioni politiche) e ne preclude la reintegrazione nel corpo d'appartenenza in caso di mancata elezione o alla scadenza del mandato. 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.

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: il Ministro della Difesa ha facoltà, in questo caso, di concludere accordi di collaborazione con le maggiori organizzazioni.

Il diritto di affiliazione sindacale dei militari, tuttavia, non comporta l'esercizio del diritto di sciopero.

Lo *status* particolare del personale militare, quanto ai limiti all'affiliazione sindacale, trova espressione nelle finalità statutarie della maggiore associazione di categoria, la *British Armed Forces Federation* (BAFF), che espressamente la distinguono da un'associazione di natura sindacale.

Ciò nonostante, non sono mancate proposte circa il riconoscimento formale di un organismo rappresentativo del personale militare, ferma restando la sua peculiarità. Nella corrente sessione parlamentare è all'esame della Camera dei Comuni un progetto di legge di iniziativa parlamentare (*Armed Forces Representative Body Bill*), di cui allo stato non è ancora reso disponibile il testo. Il progetto è stato esaminato in prima lettura il 20 giugno 2018; la seconda lettura è in calendario per l'8 marzo 2019.

Spagna

L'art. 28 della Costituzione spagnola riconosce a tutti i cittadini il diritto di associarsi in sindacati. Sono esclusi da tale diritto i militari, per i quali si rinvia ad un'apposita legge[3]. Ad essi viene invece riconosciuto il diritto di petizione, il cui esercizio resta però ristretto ai singoli individui (art. 29)[4].

L'art. 1 della Legge organica 11/1985 sulla libertà sindacale (*Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical*) riconosce a tutti i lavoratori le libertà sindacali, ribadendo tuttavia, conformemente al dettato costituzionale, l'esclusione dall'esercizio di tali diritti del personale delle Forze armate (art. 1, comma 3).

Le **Reali Ordinanze delle Forze Armate**, approvate con la Legge 85/1978 (*Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas*), sancirono la tutela degli interessi dei militari da parte dello Stato. Restavano loro vietati pertanto sia la libertà sindacale sia il diritto di sciopero. La legge del 1985 dispose inoltre che ai militari, interdetti dal partecipare a movimenti a carattere rivendicativo, fosse possibile solo diventare membri di associazioni con finalità religiose, culturali, sportive o sociali (art. 181). I militari di leva aderenti ad organizzazioni di tipo politico o sindacale potevano conservare la loro associazione, ma dovevano astenersi da qualsiasi attività (art. 182).

Una novità significativa fu rappresentata dalla Legge 17/1999 sul regime del personale delle Forze armate (*Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas*). Essa, tra l'altro, istituiva i ***Consejos Asesores de Personal*** (art. 151)[5], uno per ogni arma[6] più uno formato dai corpi comuni delle Forze armate (ad esempio, il corpo sanitario) presso la Direzione generale del personale del Sottosegretariato alla Difesa. I *Consejos Asesores* erano consigli consultivi riservati al personale di carriera. Ad essi potevano rivolgersi i militari che intendevano presentare proposte o suggerimenti concernenti la condizione del militare. Il modo di elezione e la composizione dei *Consejos*, secondo quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 151, sarebbero stati determinati da un regolamento successivo.

Tale regolamento fu adottato con il *Real Decreto 258/2002, de 8 de marzo, por el que se regulan los Consejos Asesores de Personal de las Fuerzas Armadas*[7]. In particolare l'art. 1 del regolamento specificava l'oggetto: dettare le norme relative alla competenza, alla composizione, al procedimento elettorale e alle regole di funzionamento dei *Consejos asesores de Personal* delle Forze armate.

I *Consejos* erano organi collegiali incaricati di vagliare proposte e suggerimenti su materie relative al regime del personale e alla condizione del militare. I membri dei *Consejos* esercitavano le loro funzioni senza vincoli gerarchici o di mandato (art. 2). Le materie su cui il personale di carriera poteva presentare proposte riguardavano: funzioni, categorie e impieghi militari; ruoli organici; inquadramento dei militari di carriera;

---

[3] "Tutti hanno diritto di associarsi liberamente in sindacati. 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. La libertà sindacale comprende il diritto a costituire sindacati così come il diritto dei sindacati a formare confederazioni e a costituire organizzazioni sindacali internazionali e ad affiliarsi alle stesse. Nessuno potrà essere obbligato ad iscriversi a un sindacato" (art. 28, comma 1, della Costituzione spagnola).

[4] "1. Tutti gli spagnoli avranno diritto di petizione individuale e collettiva per iscritto, nella forma e con gli effetti che la legge determina.
2. I membri delle Forze e Corpi Armati o dei Corpi sottoposti a disciplina militare potranno esercitare tale diritto soltanto individualmente e con rispetto di quanto previsto nella legislazione che li concerne" (art. 29 della Costituzione spagnola).

[5] L'art. 151 della legge 17/1999 è stato abrogato nel 2011.

[6] Le Forze armate spagnole comprendono l'Esercito (*Ejército de Tierra*), la Marina (*Armada Española*) e l'Aeronautica (*Ejército del Aire*).

[7] Il *Real Decreto 258/2002* è stato abrogato nel 2012.

istruzione militare; valutazione professionale; regime delle promozioni, assegnazioni; retribuzione; condizioni di incompatibilità; diritti e doveri del militare di carriera; disciplina; legislazione penale; qualità della vita del personale militare (art. 3). Ciascun *Consejo* era presieduto da un ufficiale generale e composto da dieci ufficiali, dieci sottufficiali e dieci militari di truppa. Tutti i componenti (*vocales),* tranne sei militari di truppa, dovevano appartenere al ruolo del personale in servizio permanente effettivo. Nel *Consejo de los Cuerpos Comunes* i *vocales* erano complessivamente quattordici (artt. 5-9). I componenti dei *Consejos* venivano scelti per sorteggio tra gli appartenenti alle categorie indicate. I militari sorteggiati restavano in carica quattro anni, ma ogni due anni i *Consejos* si rinnovavano per metà. I *Consejos asesores* si riunivano ordinariamente due volte all'anno, tuttavia sessioni straordinarie potevano essere convocate su iniziativa del presidente o quando fosse in discussione una proposta sostenuta da almeno un terzo dei *vocales* (art. 15).

Nel 2009 le Reali ordinanze del 1978, la cui costituzionalità era peraltro contestata, sono state sostituite dalle nuove ordinanze per le Forze armate (*Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*)[8], tuttavia alcuni articoli delle ordinanze del 1978, tra cui i citati artt. 181 e 182, sono rimasti in vigore fino al 2011.

Nel 2011 è quindi intervenuta la **Legge organica 9/2011 sui diritti e doveri dei membri delle Forze armate** (*Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas*). Essa ha per oggetto l'esercizio dei **diritti fondamentali e delle libertà pubbliche** riconosciute dalla Costituzione da parte dei **membri delle Forze armate**, secondo le peculiarità legate allo *status* e alla condizione dei militari, da un lato, e alle esigenze della sicurezza e della difesa nazionale, dall'altro lato.

La legge è suddivisa in cinque titoli, preceduti da un titolo preliminare. Il titolo preliminare contiene, oltre all'oggetto e all'ambito di applicazione della legge, alcuni precetti essenziali come l'osservanza della Costituzione, il principio di uguaglianza, le regole di comportamento dei membri delle Forze armate e la **neutralità politica e sindacale**. Quest'ultima, in particolare, considerata come un dovere al quale il militare è sottoposto, implica, sul versante dell'attività politica, non solo il **divieto di costituzione o associazione a partiti politici**, ma anche il mantenimento di una "stretta neutralità pubblica" (*estricta neutralidad pública*) in relazione all'attività dei partiti politici esistenti. Sul versante sindacale, invece, il dovere di neutralità, in aggiunta al divieto sopra menzionato, implica anche l'impossibilità di fare ricorso agli strumenti propri dell'azione sindacale, cioè la contrattazione collettiva, l'adozione di misure di conflitto collettivo e l'esercizio del diritto di sciopero.

Il titolo I, dedicato all'esercizio dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, contiene disposizioni particolari sui diritti che necessitano di un trattamento specifico in relazione alla condizione dei militari, ai quali viene anche riconosciuto il diritto di rivolgersi, individualmente e direttamente, al Difensore del popolo (*Defensor del Pueblo*)[9].

---

[8] Ancora nel 2002 la Legge organica n. 1 sul diritto d'associazione (*Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*) rinviava, per quanto concerneva i militari, alle ordinanze del 1978 (art. 3, *Capacidad*).

[9] Il Difensore del popolo, previsto dall'art. 54 della Costituzione e disciplinato dalla *Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo*, è un'istituzione destinata a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini nonché a tutelarli nei confronti della pubblica amministrazione. È eletto dal Parlamento per un periodo di cinque anni. Il Difensore del popolo può presentare al Tribunale costituzionale un ricorso d'incostituzionalità contro leggi e disposizioni normative aventi forza di legge nonché un ricorso di tutela (*amparo*) per la violazione dei diritti e delle libertà fondamentali.

In particolare il titolo III della legge, riguardante il **diritto di associazione professionale**, contiene alcune rilevanti modifiche, volte a favorire la partecipazione e la collaborazione dei membri delle Forze armate nella configurazione del loro regime personale. È infatti consentita la costituzione di **associazioni finalizzate alla promozione e alla difesa degli interessi professionali, economici e sociali degli associati**, iscritte in un apposito registro presso il Ministero della Difesa (*Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas*, RAPFAS). Inoltre, le associazioni che raggiungono una percentuale stabilita di iscritti (l'1% del totale degli effettivi delle Forze armate per le associazioni intercategoriali, o il 3% per le associazioni di ufficiali o sottufficiali ovvero l'1,5% per le associazioni di truppa) possono essere rappresentate nel neoistituito **Consiglio del personale delle Forze armate** (*Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas*), organismo di raccordo tra il Ministero della Difesa e le associazioni professionali dei militari, con compiti di studio e consulenza su tutti gli aspetti riguardanti lo *status* giuridico ed economico del personale delle Forze armate.

La composizione, le funzioni e il regime di lavoro del Consiglio è disciplinato, oltre che dalla legge, nel regolamento di attuazione (art. 47).

Il Consiglio è presieduto dal Ministro della Difesa o dal Sottosegretario alla Difesa. Esso è costituito dai rappresentanti delle associazioni professionali dei membri delle Forze armate in possesso dei requisiti indicati e dai rappresentanti del Ministero della Difesa designati allo scopo, tra cui i Comandi o Capi del personale. Il mandato dei membri delle associazioni professionali si esercita fino a nuova designazione degli organi di governo di ciascuna associazione (art. 48).

Ai sensi dell'art. 49, le funzioni del Consiglio sono: ricevere, analizzare e valutare le proposte ed i suggerimenti delle associazioni professionali indipendentemente dal fatto che esse siano o meno rappresentate nel Consiglio, nonché avere conoscenza ed essere sentito sui seguenti argomenti:

- stabilimento o modificazione della *status* professionale e del regime di disciplina delle Forze armate;
- determinazione delle condizioni di lavoro;
- regime retributivo;
- piani di formazione e perfezionamento dell'insegnamento nelle Forze armate;
- regime di permessi, ferie e licenze;
- piani di previdenza sociale complementare;
- materie che riguardano altri aspetti sociali, professionali ed economici dei militari.

Il Consiglio ha inoltre le seguenti funzioni: essere informato obbligatoriamente, e prima dell'approvazione, sulle disposizioni di leggi e regolamenti adottati nelle materie sopra elencate; ricevere un'informazione trimestrale sulla politica del personale; conoscere le statistiche trimestrali sull'indice di assenteismo e sulle sue cause, sugli incidenti di servizio e malattie professionali (nonché sulle relative conseguenze e gli indici di incidentalità), ed essere inoltre a conoscenza di studi periodici o specifici sulle condizioni di lavoro; eventuali ulteriori funzioni attribuite da leggi o disposizioni generali.

I membri delle associazioni che fanno parte del Consiglio eleggono, al loro interno, tre rappresentanti negli organi di governo o direzione delle mutue, associazioni o enti di previdenza sociale o assistenziale, il cui ambito di attività includa membri delle Forze Armate e delle loro famiglie, quando lo preveda la normativa in materia.

Il Consiglio può riunirsi in seduta plenaria o per Commissioni. Le Commissioni trattano le materie di carattere specifico assegnate loro dal Consiglio. Le sedute del Consiglio

possono essere ordinarie o straordinarie. Il Consiglio si riunisce in sessione ordinaria, per il disbrigo degli affari di competenza, almeno una volta ogni tre mesi. Il Consiglio si riunisce in seduta straordinaria quando è convocato dal presidente, su sua iniziativa, o su richiesta scritta della maggioranza dei membri in rappresentanza delle associazioni professionali.

Il trattamento delle proposte all'ordine del giorno inizia con la relativa presentazione e illustrazione da parte dell'associazione proponente quando sia presente uno dei suoi rappresentanti, o con la sua lettura negli altri casi.

Gli atti del Consiglio e delle Commissioni, una volta approvati, sono rimessi all'Osservatorio della vita militare (*Observatorio de la vida militar*)[10].

I rapporti del Consiglio contengono le intese concluse sulle materie all'ordine del giorno, quando sulle stesse sia stato trovato un accordo. Senza tale accordo, i rapporti conterranno le differenti posizioni espresse negli atti delle riunioni.

Nell'ambito del Sottosegretariato alla Difesa vi è una segreteria permanente del Consiglio, che fornisce il necessario supporto amministrativo ed il cui responsabile funge da segretario durante le riunioni del Consiglio (art. 50).

L'art. 51 disciplina i diritti dei membri del Consiglio rappresentanti delle associazioni, i quali:

- non possono essere discriminati nell'avanzamento di carriera in ragione del loro incarico di rappresentanza;
- devono disporre di tempi adeguati per l'esercizio delle loro responsabilità nella preparazione dei temi, elaborazione delle proposte ed eventuale partecipazione a gruppi di lavoro del Consiglio;
- hanno il diritto di assistere alle riunioni plenarie del Consiglio o delle Commissioni, sia ordinarie che straordinarie;
- devono poter esporre e diffondere annunci, comunicazioni o pubblicazioni della loro associazione mediante i mezzi e le procedure di comunicazione elettronica messe a disposizione delle associazioni professionali da parte del Ministero della Difesa.

Successivamente è stato adottato il regolamento di attuazione relativo al Consiglio (*Real Decreto 910/2012, de 8 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas*).

Esso, oltre a riprendere la disciplina riportata nella legge, contiene diverse disposizioni di dettaglio. Il numero dei rappresentanti del Ministero della Difesa non può essere inferiore a cinque (art. 3). Per ogni membro delle associazioni professionali sono previsti due membri supplenti (art. 5). L'art. 7 del regolamento stabilisce che i membri del Consiglio eletti dalle associazioni professionali abbiano diritto a una riduzione del 33% della giornata abituale di lavoro con computo mensile.

---

[10] L'Osservatorio della vita militare è un organismo a fini consultivi istituito dalla medesima Legge organica 9/2011 (artt. 53-56). Esso è ascritto alle *Cortes generales* e si occupa dell'analisi permanente della condizione del militare e delle modalità con cui lo Stato vigila sugli interessi dei membri delle Forze armate. L'Osservatorio, che presenta ogni anno un rapporto al Congresso dei Deputati, è composto di nove membri, cinque eletti dal Congresso dei Deputati e quattro dal Senato, tra personalità di riconosciuto prestigio nell'ambito della difesa, delle risorse umane o dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche. I membri, che non possono mantenere altre cariche elettive di rappresentanza politica, eleggono al loro interno un presidente. La sua prima seduta si è tenuta il 14 gennaio 2014.

Il Consiglio risulta formato per l'anno 2018 dai titolari di cinque organi del Ministero della Difesa e da cinque membri in rappresentanza di altrettante associazioni professionali, nonché da dieci membri supplenti, designati dalle medesime associazioni.

SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera

tel. 06/6760. 2278 – 3242 ; mail: LS_segreteria@camera.it