

ORDINANZA COLLEGIALE ,sede di CONSIGLIO DI STATO ,
sezione SEZIONE 4,numero provv.: 201702043

- Public 2017-05-04 -

Pubblicato il 04/05/2017

N. 02043/2017 REG.PROV.COLL.

N. 10495/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 10495 del 2014, proposto da **Associazione Solidarietà Diritto e Progresso (As.So.Di.Pro.)**, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Saccucci e Guerino Massimo Oscar Fares, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Saccucci in Roma, viale Parioli n. 2;

contro

Ministero dell'economia e delle finanze; Guardia di Finanza - Comando Generale; Guardia di Finanza - Comando Regionale Friuli Venezia Giulia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Lazio - Sede di Roma, Sez. II n. 8052 del 23 luglio 2014, resa tra le parti, concernente autorizzazione per la costituzione di associazioni o circoli fra militari a carattere sindacale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle resistenti Amministrazioni;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 marzo 2017 il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti l'avvocato Saccucci e gli avvocati dello Stato Fedeli e Greco;

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. Lazio il sig. Francesco Solinas, Brigadiere della Guardia di Finanza, e l'associazione di egli espone di essere socio, denominata "Solidarietà, diritto e progresso", hanno impugnato la nota prot. n. 231973/12 del 31 luglio 2012, con cui il Comando Generale della Guardia di Finanza ha rigettato l'istanza avanzata in data 11 giugno 2012 dal medesimo sig. Solinas e 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".

1.1. Nella nota il Comando ha rappresentato che "la costituzione di associazioni fra militari a carattere sindacale e l'adesione ad associazione della specie già esistenti sono espressamente vietate dal comma 2 dell'art. 1475 del d.lgs. 66/2010", a tenore del quale, come noto, "i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali".

1.2. I ricorrenti hanno lamentato, in proposito, l'assunta contrarietà di tale disposizione con l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione agli articoli 11 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ("CEDU").

2. Il T.a.r., con la sentenza n. 8052 del 23 luglio 2014 indicata in epigrafe, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (e, conseguentemente, ha rigettato il ricorso), sulla scorta delle argomentazioni svolte nella pronuncia della Corte Costituzionale 17 dicembre 1999, n. 449, relativa all'art. 8 della legge 11 luglio 1978, n. 382 (poi abrogata dal d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66), ai sensi della quale

"I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali".

2.1. Il Tribunale, in particolare, premesso che "la stessa CEDU ... prefigura una disciplina più restrittiva, quanto all'esercizio del diritto alla libertà di associazione, per il personale delle forze armate", ha ritenuto che le limitazioni alla libertà sindacale previste dalla normativa nazionale soddisfino le tre condizioni indicate dalla stessa giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ossia la legalità, la finalizzazione a scopi legittimi e la proporzionalità.

2.2. Il Tribunale, inoltre, ha valorizzato "il dato giuridico per cui la posizione del militare è connotata in modo del tutto peculiare rispetto a tutti gli altri cittadini ed è tale da dover subire una limitazione dei propri diritti"; del resto, ha proseguito il Giudice di prime cure, "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".

3. Con ricorso in appello i ricorrenti hanno chiesto la riforma di tale sentenza, anche sulla scorta di due sopravvenute pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo emesse in data 2 ottobre 2014 dalla quinta sezione nei casi "Matelly c. Francia" (ricorso n. 10609/10) e "Adefdromil c. Francia" (ricorso n. 32191/09), che fornirebbero ulteriori argomenti a sostegno dell'assunto dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010.

3.1. In tali pronunce la Corte di Strasburgo ha affermato che "le restrizioni che possono essere imposte ai tre gruppi di soggetti menzionati nell'art. 11 CEDU [membri delle Forze Armate, della Polizia e dell'Amministrazione dello Stato] richiedono un'interpretazione restrittiva e devono, conseguentemente, limitarsi all'esercizio dei diritti in questione. Esse non possono, tuttavia, mettere in discussione l'essenza stessa del diritto alla libertà sindacale. Pertanto la Corte non accetta le restrizioni che incidono sugli elementi essenziali della libertà sindacale senza i quali il contenuto di tale libertà sarebbe vuotato della sua sostanza.

Il diritto di formare un sindacato e di aderirvi è un elemento essenziale della libertà sindacale" ("Matelly c. Francia" §§ 57-58, "Adefdromil c. Francia" §§ 43-44).

3.1.1. Se, dunque, è legittimo per gli Stati prevedere, per i militari, restrizioni dell'esercizio dei diritti sindacali, purtuttavia secondo la Corte "tali restrizioni non devono privare i militari ed i loro sindacati del diritto generale alla libertà di associazione per la difesa dei loro interessi professionali e morali", anche in considerazione del fatto che l'istituzione, da parte della legislazione francese, di "organismi e procedure speciali" di rappresentanza militare "non sarebbe idonea a sostituirsi al riconoscimento ai militari della libertà di associazione, che comprende il diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi" ("Matelly c. Francia" §§ 69-70, "Adefdromil c. Francia" § 54).

3.1.2. Il principio sotteso a tali pronunce, sostengono i ricorrenti, lumeggerebbe l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, d.lgs. 66/2010, che, lungi dal restringere l'esercizio dei diritti sindacali dei militari, li conculcherebbe del tutto.

3.1.3. Né potrebbe sostenersi l'equipollenza degli organismi di rappresentanza militare istituiti dalla legge, ritenuti "organi di natura pubblicistica" connotati da "natura profondamente gerarchizzata", privi "dei caratteri dell'autonomia e dell'indipendenza" e destinati allo svolgimento di "funzioni prevalentemente consultive e propositive".

3.1.4. Per di più, si osserva ad abundantiam, la disposizione di cui all'art. 1475, comma 2, d.lgs. 66/2010 contrasterebbe pure con il testo della Carta sociale europea riveduta, il cui art. 5 assegna agli Stati firmatari, fra l'altro, il dovere di determinare la misura in cui la libertà di associazione sindacale, sancita in via generale dalla Carta stessa, trovi applicazione nei confronti degli appartenenti alle Forze Armate.

3.1.5. Anche tale normativa, si argomenta, consentirebbe solo limitazioni della libertà sindacale, non una sua radicale obliterazione.

3.2. Le resistenti Amministrazioni, ritualmente costituitesi, hanno sostenuto che "la Corte Costituzionale a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007 (richiamate nella sentenza 28 novembre 2012, n. 264) ha costantemente ritenuto che il confronto tra la tutela dei diritti fondamentali prevista dalla Convenzione e quella costituzionale deve essere effettuato attraverso il

necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali che, a loro volta, garantiscano i diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela ... E' in applicazione di tali principi che deve essere risolta la questione all'odierno esame, atteso che la limitazione del diritto del militare di costituire o aderire ad associazioni sindacali è posto al fine di garantire la coesione interna delle Forze Armate, presupposto a sua volta necessario per garantire la difesa dei valori e delle istituzioni democratiche al cui servizio sono poste".

3.2.1. Nella prospettazione coltivata dalla difesa erariale, dunque, l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010 sarebbe necessario per la tutela di un valore fondamentale dell'ordinamento e, pertanto, non presenterebbe lo stigma della contrarietà alla Carta fondamentale, al perseguimento di uno dei valori primari della quale sarebbe, di contro, funzionale.

3.3. I ricorrenti, in replica, hanno ribadito le proprie traiettorie argomentative e aggiunto che la Repubblica di Francia avrebbe, con legge 917/2015 entrata in vigore in data 30 luglio 2015, espunto dal proprio ordinamento, in ossequio alle citate sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, il divieto assoluto di associazione sindacale per i membri delle Forze Armate.

3.3.1. Per di più, il Comitato europeo dei diritti sociali, con decisione pubblicata in data 4 luglio 2016 su un reclamo collettivo proposto da un sindacato francese di appartenenti alla "Gendarmerie nationale", forza di polizia ad ordinamento militare (ricorso n. 101/2013, caso "CESP c. Francia"), avrebbe ritenuto incompatibile con l'art. 5 della Carta sociale europea riveduta il divieto assoluto e generale di costituire o aderire ad associazioni sindacali per i membri delle Forze Armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare, previsto - con dizione in tesi assai simile a quella adoperata dall'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010 - dalla previgente legislazione transalpina.

3.3.2. Inoltre, il Comitato avrebbe ritenuto sì compatibili con l'art. 5 della Carta sociale europea riveduta "le restrizioni alla libertà sindacale introdotte [in Francia] con la riforma del 2015 ed attualmente in vigore, ma solo nel caso in cui il corpo operi funzionalmente come Forza Armata. Qualora, invece, il corpo militare operi funzionalmente come Forza di polizia, tali restrizioni sono state giudicate illegittime".

4. Il ricorso è stato discusso all'udienza pubblica del 30 marzo 2017 e, quindi, introitato per la decisione.

5. Il Collegio ritiene che l'esposta questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010 sia rilevante e non manifestamente infondata.

5.1. La rilevanza è in re ipsa e non abbisogna di specifica dimostrazione: la disposizione in parola, infatti, è il perno giuridico su cui ruota l'intera controversia.

5.2. La questione, inoltre, risulta anche non manifestamente infondata.

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

5.2.2. Il principio di diritto chiaramente affermato dalle due pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo citate dai ricorrenti è, invece, di segno radicalmente 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 dei menzionati articoli 11 e 14 della Convenzione.

5.2.3. L'art. 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848), come noto, stabilisce 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".

5.2.4. Il successivo art. 14 della Convenzione statuisce che "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

quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

5.2.5. L'interpretazione della Convenzione, costituente formalmente un trattato internazionale elaborato nell'ambito del Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale con carattere di stabilità a sua volta costituita con trattato interstatuale, è rimessa, ai sensi dell'art. 32 della medesima, alla sola Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: per gli Stati firmatari, pertanto, il diritto convenzionale vivente non è quello rappresentato dal testo della Convenzione (ossia dalle relative disposizioni), bensì quello risultante dall'esegesi dei Giudici di Strasburgo, unico plesso giurisdizionale attributario della competenza a risolvere "tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione" (così il citato art. 32) e, dunque, a ricavare da tali disposizioni le vere e proprie norme giuridiche, le *regulae juris*.

5.2.6. Il Collegio osserva che la Corte Costituzionale si è più volte espressa in ordine ai rapporti della legislazione nazionale con il diritto internazionale di origine consuetudinaria e convenzionale.

5.2.7. In particolare, già con la sentenza n. 73/2001 la Corte ha sostenuto che "l'orientamento di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l'identità e, quindi, innanzitutto i limiti derivanti dalla Costituzione. Pertanto, i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituirebbero limite tanto all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma in virtù dell'art. 10, primo comma, Cost., quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni".

5.2.8. Con riferimento al diritto internazionale convenzionale e, in particolare, proprio alla CEDU, è poi intervenuta la sentenza n. 348/2007, ove la Corte, premesso 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", ha affermato che "quanto detto sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la

forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. La particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (ex plurimis, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 168 del 1991, n. 73 del 2001, n. 454 del 2006) o dei principi supremi (ex plurimis, sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977, n. 16 del 1978, n. 16 e n. 18 del 1982, n. 203 del 1989), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le "norme interposte" e quelle costituzionali. L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta. Nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano. Poiché, come chiarito sopra, 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. Si deve peraltro escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali. Tale controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione. In sintesi, la completa operatività delle norme interposte deve superare il vaglio della loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano, che non può essere modificato da

fonti esterne, specie se queste non derivano da organizzazioni internazionali rispetto alle quali siano state accettate limitazioni di sovranità come quelle previste dall'art. 11 della Costituzione".

5.2.9. Sul punto si è espressa anche la coeva pronuncia n. 349/2007, ove si legge che, "con riguardo alle disposizioni della CEDU, questa Corte ha più volte affermato che, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, le medesime, rese esecutive nell'ordinamento interno con legge ordinaria, ne acquistano il rango e quindi non si collocano a livello costituzionale (tra le molte, per la continuità dell'orientamento, sentenze n. 388 del 1999, n. 315 del 1990, n. 188 del 1980; ordinanza n. 464 del 2005). Ed ha altresì ribadito l'esclusione delle norme meramente convenzionali dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost. (oltre alle pronunce sopra richiamate, si vedano le sentenze n. 224 del 2005, n. 288 del 1997, n. 168 del 1994) ... Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione ... Questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo. L'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, ciò che solo garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri. A questa Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto - insanabile in via interpretativa - con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, come infondatamente preteso dalla difesa erariale nel caso di specie, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione.

In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un vulnus alla Costituzione stessa".

5.2.10. Un cenno merita pure la successiva sentenza n. 311/2009, in cui è scritto che "questa Corte ha anche affermato, e qui intende ribadirlo, che ad essa è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve; ma alla Corte costituzionale compete, questo sì, di verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione. Il verificarsi di tale ipotesi, pure eccezionale, esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.; e, non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta - allo stato - l'illegittimità, per quanto di ragione, della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007)".

5.2.11. Infine, in due recenti pronunce (nn. 264/2012 e 235/2014) la Corte Costituzionale ha affermato che la difesa dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata: a differenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, infatti, la Corte Costituzionale "opera una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti dalle norme di volta in volta scrutinate ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante", poiché, se "il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, esso però è tenuto a valutare come ed in quale misura l'applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sent. n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele".

Per vero, "nella giurisprudenza costituzionale si è, inoltre, reiteratamente affermato che, con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali", anche con riferimento a diritti fondamentali diversi da quelli presi atomisticamente in esame dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

5.2.12. In sostanza, dunque, la Corte Costituzionale ha progressivamente tratteggiato i contorni concettuali della categoria dei "controlimiti" rispetto alla generale apertura dell'ordinamento a valori giuridici alieni: l'eventuale contrasto con norme o principi fondamentali della Costituzione osta in radice tanto all'ingresso nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 10 della Costituzione, della norma internazionale consuetudinaria, quanto all'idoneità della norma internazionale di fonte convenzionale a fungere da parametro interposto di legittimità costituzionale, a tenore dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

5.2.13. In particolare, l'eventuale contrasto della norma internazionale interposta di fonte convenzionale con fondamentali principi costituzionali determina, sul piano sostanziale, l'inidoneità della stessa a fungere da norma interposta e, sul piano processuale, l'espunzione dall'ordinamento giuridico nazionale della legge di autorizzazione alla ratifica del corrispondente trattato nella parte in cui consente l'ingresso nell'ordinamento di tale norma, mediante questione di costituzionalità sollevata ex officio dalla Corte Costituzionale stessa.

5.2.14. Il Collegio osserva, incidentalmente, che lo spazio valutativo della Corte è assai minore con riferimento all'ordinamento UE, la cui più stringente cogenza discende direttamente dall'art. 11 della Carta: la sentenza n. 284/2007, premesso che "nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell'art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi - come si è verificato nella

specie - in ordine all'esistenza del conflitto", specifica che l'applicazione del diritto UE, di regola diretta ed automatica, "deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona (da ultimo, ordinanza n. 454 del 2006)".

5.2.15. Questo Consiglio, pertanto, ravvisata la palese ed insanabile contrarietà dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010 con la norma di diritto internazionale convenzionale come ricavata dall'esegesi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, non può che rimettere gli atti alla Corte Costituzionale, che, nell'ambito dello svolgimento del conseguente giudizio di costituzionalità, valuterà se la norma interposta non sia a sua volta contraria alla Costituzione e, come tale, non presenti "idoneità a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost."

5.2.16. Il Consiglio, in proposito, rileva che l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010 è dettato al 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.

5.2.17. Non ha, sul punto, rilievo la prevalente destinazione della Guardia di Finanza a compiti di polizia economico-finanziaria, circostanza valorizzata dai ricorrenti al duplice fine di propugnare l'assunta incongruità del riferimento operato in prime cure alle esigenze di "organizzazione, coesione interna e massima operatività" delle Forze Armate e di stigmatizzare la disparità di trattamento rispetto al personale della Polizia di Stato, cui di contro è riconosciuta ampia libertà in materia sindacale: ai sensi della legge 23 aprile 1959, n. 189, infatti, "il Corpo della guardia di finanza ... fa parte integrante delle Forze armate dello Stato" (art. 1), è deputato a "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari" (art. 1) e "ai militari del Corpo della guardia di finanza si applicano il regolamento di disciplina militare per l'Esercito e la legge penale militare" (art. 10).

5.2.18. Sull'opposto crinale, la predisposizione legislativa (art. 1476 e seguenti del d.lgs. 66/2010) di un articolato sistema istituzionale della rappresentanza militare non può comunque soddisfare le esigenze indicate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, giacché la libertà sindacale presuppone

ontologicamente la facoltà di dar vita a forme autonome di rappresentanza anche al di fuori di eventuali strutture create ex lege.

5.3. Il Consiglio, inoltre, rimette alla Corte pure la distinta ma connessa questione della contrarietà dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010 con l'art. 5, terzo periodo, della Carta sociale europea riveduta, predisposta nell'ambito del Consiglio d'Europa, firmata in Strasburgo in data 3 maggio 1996 e resa esecutiva in Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

5.3.1. Per vero, la Carta sociale europea riveduta, adottata con un trattato internazionale, prevede un organo di individui, allo stato denominato Comitato Europeo dei Diritti Sociali, nominato dagli Stati contraenti e composto da "esperti della massima integrità e di riconosciuta competenza in questioni sociali nazionali ed internazionali", 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.

5.3.2. La decisione su tali reclami, tuttavia, non solo è priva di efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri, ma, prima ancora, non è neppure idonea a costituire obblighi di carattere internazionale a carico dello Stato interessato: ove, infatti, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ravvisi, all'esito di una procedura di "reclamo collettivo", una "insoddisfacente attuazione" della Carta, compete al Comitato dei Ministri, organo di Stati, l'adozione "a maggioranza dei due terzi dei votanti" di "una raccomandazione destinata alla Parte contraente chiamata in causa".

5.3.3. Per quanto qui di interesse, inoltre, la Carta Sociale Europea non assegna al Comitato Europeo dei Diritti Sociali la competenza esclusiva ad interpretare la Carta stessa: la relativa esegesi, dunque, è rimessa al singolo Giudice nazionale, che vi procederà secondo i criteri propri dell'interpretazione dei trattati (art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa in Vienna il 23 maggio 1969 e resa esecutiva in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112, che, peraltro, assegna rilievo interpretativo, oltre che a "testo, preambolo ed allegati" dell'accordo, anche ad "ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato e accettato dalle parti come strumento in connessione col trattato", quale ben può essere la pronuncia di un organo, come il citato Comitato Europeo dei Diritti Sociali,

specificamente previsto dal trattato al precipuo fine di verificarne l'effettivo rispetto da parte dei Paesi membri, sia pure con carattere non vincolante).

5.3.4. Questo Consiglio ritiene, in proposito, che la disposizione dell'art. 5, 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, intenda evocare un nucleo essenziale - certo ristretto, limitato e circoscritto - di libertà sindacali che non può non essere riconosciuto anche a favore di tali categorie di lavoratori: ne consegue che una norma nazionale che, come l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010, privi 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 di diritto internazionale convenzionale.

5.3.5. Del resto, l'articolo 6 della Carta consente sì "le restrizioni ai diritti ed ai principi enunciati nella Parte I" (fra cui quello afferente alle libertà sindacali) nelle ipotesi "stabilite dalla legge e 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", ma, menzionando il termine "restrizioni", pare implicitamente escludere la liceità di radicali "esclusioni", invece previste dal menzionato art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010.

5.3.6. Esaurite tali preliminari operazioni esegetiche, tuttavia, questo Organo Giudiziario non può che arrestarsi e rimettersi alla Corte Costituzionale: compete, infatti, al Giudice delle leggi stabilire se effettivamente sussista tale contrasto, previo accertamento che la norma di diritto internazionale convenzionale tratta dall'art. 5 della Carta sociale europea riveduta sia idonea ad integrare parametro di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., in considerazione dell'impatto che tale *regula juris* avrebbe sul distinto, confliggente e fondamentale interesse dell'ordinamento a disporre di Forze Armate concretamente in grado di apprestare una pronta, efficace ed affidabile difesa militare dello Stato.

6. In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per i seguenti profili:

a) per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 11 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come da ultimo interpretati dalle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, quinta sezione, nei casi "Matelly c. Francia" (ricorso n. 10609/10) e "Adefdromil c. Francia" (ricorso n. 32191/09);

b) per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'articolo 5, terzo periodo, della Carta sociale europea riveduta, firmata in Strasburgo in data 3 maggio 1996 e resa esecutiva in Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

6.1. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

6.2. Ai sensi dell'art. 23, quarto e quinto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per i seguenti profili:

a) per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 11 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come da ultimo interpretati dalle sentenze in data 2 ottobre 2014 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, quinta sezione, nei casi "Matelly c. Francia" (ricorso n. 10609/10) e "Adefdromil c. Francia" (ricorso n. 32191/09);

b) per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'articolo 5, terzo periodo, della Carta sociale europea riveduta, firmata in Strasburgo in data 3 maggio 1996 e resa esecutiva in Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

Dispone la sospensione del presente giudizio davanti al Consiglio di Stato e ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno **30 marzo 2017** con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Lamberti

IL PRESIDENTE

Filippo Patroni Griffi

IL SEGRETARIO