

## CORTE COSTITUZIONALE

Reg. Ord. n. 111/2017 – Udienza del 10 aprile 2018

### MEMORIA

Nell'interesse di ASSOCIAZIONE SOLIDARIETÀ DIRITTO E PROGRESSO (AS.SO.DI.PRO.) e del sig. FRANCESCO SOLINAS, rappresentati e difesi dall'Avv. Prof. Andrea Saccucci ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, via Lisbona n. 9, in virtù di procura speciale in calce all'atto di costituzione nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 11 e all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con la l. 4 agosto 1955, n. 848, e in relazione all'art. 5, par. 3, della Carta sociale europea riveduta, firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996 e resa esecutiva in Italia con la l. 9 febbraio 1999, n. 30;

promosso

con l'ordinanza n. 2043/2017 del 4 maggio 2017 del Consiglio di Stato, Sez. IV, resa nel corso del giudizio introdotto con ricorso n. 10495/2014, iscritta nel Registro ordinanze della Corte costituzionale al n. 111/2017, pubblicata in G.U. 1a Serie Speciale – Corte costituzionale n. 36 del 6 settembre 2017.

\* \* \*

Richiamate le deduzioni e le difese dispiegate nell'atto di costituzione nel giudizio di legittimità costituzionale, che qui si intendono integralmente trascritte, AS.SO.DI.PRO. e il sig. Francesco Solinas, come rappresentati e difesi, espongono quanto segue.

1. LA NATURA CONSOLIDATA DEL DIRITTO ALLA LIBERTÀ SINDACALE DEI MEMBRI DELLE FORZE ARMATE: LA DECISIONE DEL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI SUL CASO EUROMIL
2. Nelle more del presente giudizio, il Comitato europeo dei diritti sociali ha ribadito l'illegittimità non soltanto del divieto assoluto, per i militari, di costituire/aderire ad associazioni di natura sindacale, ma anche del divieto previsto le associazioni sindacali militari già costituite di aderire a federazioni e confederazioni, pronunciandosi, in data 27 febbraio 2018, sul reclamo collettivo promosso nei confronti dello Stato irlandese da EUROMIL (European Organisation of Military Associations), organizzazione fondata nel 1972 al fine di rappresentare e promuovere gli interessi morali e materiali ed i diritti fondamentali dei membri delle forze armate europee e delle loro famiglie.
3. La reclamante lamentava la violazione degli artt. 5 e 6 della Carta Sociale Europea poiché alle associazioni sindacali rappresentative delle forze armate in Irlanda (PDFORRA e RACO) non sono consentiti né l'affiliazione a confederazioni a livello nazionale (come l'ICTU, Irish Congress of Trade Unions) senza il consenso del Ministro della Difesa, né il diritto alla contrattazione collettiva sui salari, né il diritto di intraprendere azioni collettive.
4. Ancora una volta, il Comitato ha fornito un'interpretazione delle disposizioni della Carta alla luce degli strumenti internazionali complementari, primo fra tutti la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Immediato è, infatti, nella decisione il richiamo ai principi espressi dalla Corte europea nelle sentenze Matelly e Adefdromil del 2 ottobre 2014 e nella successiva sentenza Juncta Rectora del ER.N.E c. Spagna del 21 aprile 2015, seguito dal riferimento al proprio precedente CESP c. Francia del 4 luglio 2016, già commentato nell'atto di costituzione, che ha confermato l'illegittimità del divieto assoluto, per i militari, di costituire associazioni di carattere sindacale (cfr. CEDS, Euromil c. Irlanda, 12 febbraio 2018, § 46).
5. In quest'occasione, il Comitato si è spinto ad affermare l'illegittimità del divieto non solo per i singoli membri delle forze armate, ma anche per le organizzazioni sindacali da essi

- costituite, precisando che l'art. 5 della Carta, da un lato, garantisce ai lavoratori – a livello locale, nazionale o internazionale – il diritto di formare sindacati o di aderirvi, dall'altro, implica il diritto per le organizzazioni sindacali così costituite di affiliarsi in federazioni e confederazioni.
6. Lo Stato membro, secondo il Comitato, non può limitare il livello al quale i lavoratori possono organizzarsi ed è tenuto a consentire alle organizzazioni sindacali di affiliarsi, essendo provato che le federazioni godono di un peso maggiore nei negoziati a livello nazionale (cfr. *ibidem*, §§ 47- 48).
  7. Il divieto assoluto di affiliazione previsto dalla legislazione irlandese si traduce nella privazione di uno strumento effettivo di negoziazione delle condizioni di lavoro e, in particolare, dei salari. Un tale divieto non può ritenersi necessario e proporzionato, risultando, pertanto, incompatibile con l'art. 5 della Carta (cfr. *ibidem*, §§ 56 – 57).
  8. Per ciò che concerne il diritto alla contrattazione collettiva, garantito dall'art. 6 della Carta, il Comitato ha, in primo luogo, stabilito che la capacità dell'organizzazione sindacale di trattare in nome degli associati deve essere garantita in modo effettivo ancor più nelle situazioni in cui l'attività sindacale subisce delle restrizioni (cfr. *ibidem*, § 87).
  9. Il Comitato ha, inoltre, rilevato che le associazioni rappresentative dei militari irlandesi sono consultate in un procedimento parallelo senza alcun coinvolgimento diretto e significativo e che lo strumento di conciliazione previsto per tali associazioni investe essenzialmente le condizioni di servizio e non le questioni attinenti alla retribuzione, che restano loro precluse (cfr. *ibidem*, §§ 9293).
  10. Non rinvenendo ragioni sufficienti a giustificare una tale restrizione, il Comitato ha riscontrato la violazione dell'art. 6, par. 2, della Carta.
  11. L'ultimo dei profili censurati da EUROMIL, quello relativo al divieto di sciopero, è stato invece ritenuto compatibile con lo strumento convenzionale poiché finalizzato, secondo il Comitato, a mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale ed a garantire diritti e libertà altrui.
- 
2. IL CANONE DELLA TUTELA PIÙ INTENSA QUALE GRUNDNORM DELLE RELAZIONI INTER-ORDINAMENTALI
  3. La Carta sociale europea riveduta, firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999 n. 30, si colloca come gli altri strumenti internazionali di tutela dei diritti umani in una dimensione che mira all'integrazione delle garanzie tratte dai vari livelli ordinamentali al fine di ottenere la maggior tutela possibile per l'individuo.
  4. Espressione concreta di tale orientamento sono due recenti pronunce della Corte di Cassazione che, nel richiamare espressamente la Carta sociale europea, valorizzano la necessità di “un'interpretazione sistematica di corretta contestualizzazione della norma da interpretare” (cfr. Cass., sez. lav., 5 settembre 2016, n. 17589) “secondo una logica di integrazione tra fonti di protezione dei diritti fondamentali interne, convenzionali, sovranazionali e internazionali che costituisce una preziosa e significativa indicazione anche per il Giudice comune” (cfr. Cass., sez. lav., 4 febbraio 2016, n. 2210).
  5. Le pronunce citate seguono la sentenza di codesta Ill.ma Corte n. 178 del 23 luglio 2015 dalla quale emerge chiaramente la ricerca di un'integrazione sistematica delle tutele tendente alla più ampia garanzia per i diritti fondamentali.
  6. La Corte ha precisato al riguardo che “numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti internazionali e da queste trae ulteriore coerenza” (cfr. Corte cost., 23 luglio 2015, n. 178).
  7. Tra queste fonti è fatta espressa menzione alla Carta sociale europea. Indubbiamente, dunque, le disposizioni di quest'ultima sono idonee a integrare il parametro dell'art. 117, co. 1, Cost. quali norme interposte. Ed è altrettanto evidente che il ragionamento formulato da

- codesta Ill.ma Corte, in base al quale le norme CEDU devono essere valutate così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, deve essere logicamente esteso anche alle norme della Carta, così come interpretate dal Comitato europeo dei diritti sociali.
8. Non può dunque condividersi l'assunto del remittente secondo cui l'esegesi della Carta spetti in via esclusiva al giudice nazionale e non al Comitato, che ne costituisce l'organo di controllo e garanzia. Così come non si spiega l'asserita inidoneità, secondo il Consiglio di Stato, delle decisioni rese da tale organo a costituire obblighi di carattere internazionale a carico dello Stato interessato.
  9. Di fatti, attraverso l'interpretazione sistematica propugnata da codesta Corte i distinti strumenti di tutela dei diritti umani, tra cui pacificamente rientra la Carta sociale europea, ai quali il nostro Stato si è volontariamente assoggettato, vengono interconnessi e calati nell'ordinamento interno allo scopo di ricavare dalle loro disposizioni, nell'interpretazione di esse fornita dal rispettivo organo di controllo, la tutela più favorevole per gli individui, nel rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento.
  10. La portata precettiva delle disposizioni degli art. 5 e 6 della Carta Sociale europea (considerati addirittura self-executing in alcuni Stati europei) penetrano, come l'art. 11 CEDU, nel nostro ordinamento qualificandosi come norme interposte con un vincolo per il legislatore e l'interprete derivante dall'art. 117, co. 1, Cost.
  11. Sotto diverso profilo, l'idoneità delle norme internazionali citate a integrare il parametro costituzionale non può certamente essere messa in discussione invocando la c.d. dottrina dei contro-limiti, non rinvenendosi a livello costituzionale norme o principi ostativi al riconoscimento della libertà sindacale dei membri delle forze armate.
  12. L'art. 39 Cost. non pone, infatti, limiti di carattere soggettivo alla libertà di associazione sindacale. Per contro, l'art. 52, co. 3, Cost. stabilisce che l'ordinamento delle forze armate debba uniformarsi "allo spirito democratico della Repubblica", favorendo l'esercizio di tale libertà anche all'interno dei corpi militari.
  13. Le ragioni di ordine pubblico e sicurezza nazionale potrebbero essere invocate a fronte di un eventuale riconoscimento indiscriminato del diritto di sciopero, ma non a fronte del riconoscimento della libertà sindacale in sé, che attiene alla tutela dell'interesse professionale alla disciplina del rapporto di impiego, che, con le sue peculiarità, è pur sempre un rapporto alle dipendenze dell'Amministrazione dello Stato.
  14. I diritti sindacali dunque, in quanto strumenti di rappresentazione degli interessi di categoria, non rischiano di pregiudicare né la disciplina, né il funzionamento regolare del corpo militare.
  15. È evidente, inoltre, che l'ordine democratico possa essere meglio tutelato quando, se e nella misura in cui esso venga riconosciuto come tale dai suoi tutori. L'uso di strutture democratiche, quali sono le associazioni sindacali, finirebbe per rafforzare la democrazia, senza in alcun modo minarne le fondamenta.
  16. Ciò è testimoniato non solo dalla storia costituzionale di Paesi, quali Olanda, Germania e Svezia, che detengono una lunga tradizione di sindacalizzazione dei corpi militari, ma anche dal riconoscimento di tale libertà nel nostro ordinamento alle forze di polizia ad orientamento civile.
  17. La storia del corpo di Polizia dimostra non solo la piena compatibilità tra l'esercizio dell'associazionismo sindacale e professionale e l'assolvimento delle funzioni istituzionali, ma anche come il riconoscimento della libertà sindacale abbia costituito un elemento di trasparenza, controllo sociale e di miglioramento dei servizi.
  18. Proprio tale precedente della Polizia di Stato ci porta, infine, a concludere che il diritto alla libertà sindacale, così come garantito nelle fonti internazionali, costituisca un valore tutt'altro che "alieno" nel nostro ordinamento, con la conseguenza dell'indiscussa idoneità dell'art. 11 CEDU e degli artt. 5 e 6 CSE a integrare il parametro costituzionale dell'art. 117, co. 1, Cost.

### III. L'INSUFFICIENZA DEL SISTEMA ITALIANO DELLA RAPPRESENTANZA MILITARE ALLA LUCE DEGLI STANDARD INTERNAZIONALI IN MATERIA DI LIBERTÀ SINDACALE

1. La grave compromissione degli elementi essenziali della libertà sindacale derivante dal divieto posto dall'art. 1475 del d.lgs. n. 66/2001 non è minimamente compensata dalla disciplina interna della rappresentanza militare. Quest'ultima presenta, a ben vedere, numerose analogie con quella francese, sicché le conclusioni cui la Corte europea è pervenuta al riguardo nelle citate sentenze Matelly e Adefdromil valgono anche per la situazione esistente nel nostro Paese.
2. La rappresentanza militare nell'ambito delle forze armate è disciplinata dagli artt. 1476 ss. del d.lgs. n. 66/2010 e dal d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 ("Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246").
3. Sotto il profilo organizzativo, la compagine rappresentativa di cui trattasi è di tipo piramidale ed è strutturata, ai sensi dell'art. 871 del d.P.R. n. 90/2010, su tre livelli: un organo centrale (c.d. CoCeR), degli organi intermedi (c.d. CoIR) e degli organi di base (c.d. CoBaR). L'organismo centrale ha carattere nazionale ed è articolato in commissioni interforze di categoria e in sezioni di forza armata o di corpo armato. Quello intermedio opera presso gli alti comandi, mentre quello di base agisce presso le c.d. unità di base, compatibilmente con la struttura di ciascuna forza armata o corpo armato.
4. Gli organismi in parola hanno (rectius: dovrebbero avere!) base elettiva ed il relativo sistema elettorale prevede che i membri dei consigli di base vengano eletti tra (e da) i militari in servizio presso la corrispondente unità di base. I rappresentanti così eletti negli organismi di base provvedono poi all'elezione dei delegati negli organismi intermedi, i quali, a loro volta, eleggono i membri dell'organo centrale.
5. Quanto alle competenze, gli organi di rappresentanza si occupano, in via generale, delle materie individuate dall'art. 1478 del d.lgs. n. 66/2010 e, segnatamente: i) conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare; ii) qualificazione professionale; iii) inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio; iv) provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio; v) attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari; e vi) organizzazione delle sale convegno e delle mense; condizioni igienico-sanitarie; alloggi.
6. Oltre a tali competenze generali, i singoli organismi di rappresentanza sono investiti, a ciascun livello, di alcuni poteri specifici, disciplinati dagli artt. 879 e 880 del d.P.R. n. 90/2010. Da un lato, il CoCeR (l'organismo rappresentativo a livello nazionale) ha il potere di formulare pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, nonché la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari. Dall'altro, il CoIR e il CoBaR (rispettivamente, l'organo intermedio e quello di base) hanno competenze ricollegabili unicamente "alle istanze di carattere collettivo e di natura locale che possono trovare soluzione attraverso il solo rapporto fra le sezioni di Forza armata o Corpo armato, gli organi intermedi e gli organi di base della rappresentanza e le autorità militari competenti".
7. Il sistema così articolato non soddisfa le esigenze di salvaguardia del diritto di libertà sindacale così come garantito dall'art. 11 CEDU e dall'art. 5 della Carta sociale europea per le ragioni indicate di seguito.
8. In primo luogo, manca un soggetto autenticamente sindacale, giacché i tre livelli di organismi di rappresentanza sono, a tutti gli effetti, organi di natura pubblicistica, direttamente "istituiti" da legge dello Stato. La natura pubblicistica è peraltro confermata

- alla luce di due elementi: a) gli organismi si riuniscono nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio; e b) ai componenti dei CoCeR spettano i compensi previsti dall'art. 1 del d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 5 (i c.d. gettoni di presenza), con la conseguenza che lo svolgimento di attività rappresentative è considerato a tutti gli effetti come "servizio". In proposito, significativamente l'OSCE ha rilevato che, in un sistema in cui gli organi di rappresentanza sono imposti dall'alto, il "difetto di responsabilità democratica" nei confronti dei soggetti rappresentati incide negativamente sulla credibilità stessa degli organi e sulla loro capacità di farsi autorevolmente portavoce degli interessi dei membri delle forze armate (cfr. OSCE, Handbook, cit., p. 65).
9. Stante la natura profondamente gerarchizzata dell'intera struttura rappresentativa, gli organismi in parola difettano anche dei caratteri dell'autonomia e dell'indipendenza, elementi essenziali di qualsivoglia associazione sindacale.
  10. Gli organismi di rappresentanza non sono soggetti di diritto, mancano radicalmente della stessa capacità giuridica e sono, pertanto pacificamente privi di legittimazione processuale (cfr., ad esempio, Trib. Torino, Sez. IV pen., ordinanza del 31 maggio 2013, R.G. 5230/12, con la quale il Tribunale ha escluso la costituzione di parte civile del CoBaR della GdF Piemonte e il CoIR dell'Arma dei Carabinieri nel processo NO-Tav, ammettendo invece tutti i sindacati della Polizia di Stato). Gli organismi sono parimenti privi di autonomia decisionale e finanziaria. Non possono richiedere pareri a esperti e non possono neanche curare la formazione dei militari.
  11. L'istituzione, l'elezione (ivi inclusa la determinazione della procedura elettiva) e la composizione numerica di tali organismi sono predeterminate dai rispettivi comandi militari in applicazione degli artt. 875 e 933 del d.P.R. n. 90/2010 e sono modificabili solo con decreto del Ministero della Difesa e/o del Ministero dell'Economia e delle Finanze.
  12. I pubblici poteri hanno una diretta influenza sulle cariche e sui procedimenti elettorali. In passato si sono registrati episodi di sospensione degli stessi e di proroga degli organismi in carica, in spregio della durata triennale stabilita per legge e dell'obbligo di indizione dei procedimenti elettorali prima della scadenza degli organi in carica.
  13. Nel 2002, difatti, con determinazione n. 8/2988 del 21 gennaio, il Capo di Gabinetto del Ministero della difesa ha disposto la sospensione sine die dell'attività elettorale in corso e la proroga degli organi di rappresentanza scaduti, giustificando la misura con l'esigenza di assicurare l'avvio delle trattative per le attività di concertazione relative al quadriennio normativo 2002-2005 e al biennio economico 2002-2003, trattative che avrebbero potuto svolgersi anche se il rinnovo degli organi avesse seguito il calendario già stabilito. Tale atto e le conseguenti determinazioni dello Stato Maggiore della difesa e del Comando dell'ufficio rapporti con la rappresentanza militare sono stati impugnati dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio che, in sede cautelare, ha accolto la sospensiva per far sì che fosse stabilito il calendario dei procedimenti elettorali per l'anno 2002 (cfr. doc. n. 9 allegato al ricorso nel giudizio a quo).
  14. Negli ultimi anni, poi, si sono succedute, del tutto arbitrariamente, numerose proroghe del mandato dei componenti in carica dei Consigli della rappresentanza militare. Ciò dimostra, ancora una volta, come la rappresentanza militare sia ben lontana dal poter garantire gli interessi morali e materiali dei soggetti rappresentati, essendo totalmente asservita alle volontà dei vertici ministeriali e delle gerarchie militari con cui, invece, dovrebbe confrontarsi.
  15. Sempre in tema di procedimenti elettorali, si evidenzia il carattere estremamente limitato delle forme di propaganda elettorale. Ai sensi dell'art. 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. La manifestazione del pensiero è, inoltre, concessa esclusivamente nel corso di un'adunata unica di categoria convocata dal comandante in appositi locali nei quali è fatto divieto di utilizzo di materiali, cartelloni, video, diapositive e scritte murali.

16. Il carattere gerarchizzato della struttura di rappresentanza è confermato anche dal fatto che gli incontri tra gli organi rappresentativi ai vari livelli (di base, intermedio e centrale) sono ammessi solo previo coordinamento con l'autorità militare corrispondente (art. 928 del d.P.R. n. 90/2010). Le forme e le modalità di trattazione delle materie di competenza degli organi di rappresentanza devono essere concordate con i comandi e gli organi dell'amministrazione militare, garantendo, così, un raccordo fra le diverse articolazioni della rappresentanza e la struttura gerarchica dell'ordinamento militare.
17. In tale ottica, proprio al fine di contenere le attività degli organi rappresentativi all'interno del quadro disciplinare militare, i delegati sono tenuti, ai sensi dell'art. 882 del d.P.R. 90/2010, a rispettare i seguenti divieti: a) formulare pareri e proposte o avanzare richieste e istanze che esulino dalle materie e dai campi di interesse indicati dall'articolo 1478 del codice; b) rilasciare comunicati e dichiarazioni o aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza; c) avere rapporti di qualsiasi genere con organismi estranei alle Forze armate, salvo quanto disposto dal libro IV del titolo IX del capo III del codice e dal regolamento; (...) e) promuovere e raccogliere sottoscrizioni ai fini dell'esercizio delle attività di rappresentanza.
18. Come è evidente, non solo i divieti investono attività paradigmatiche della libertà sindacale, come ad esempio la possibilità di svolgere attività di proselitismo ovvero quella di aderire ad altre organizzazioni sindacali, ma la loro violazione è espressamente qualificata come grave mancanza disciplinare ai sensi dell'art. 751 del d.P.R. n. 90/2010 ed è punibile, dunque, con la consegna semplice e/o di rigore. La sanzione disciplinare scatta anche in tutti i casi in cui il delegato ponga in essere comportamenti contrastanti con le norme di principio sulla disciplina militare contenute nel libro IX del Codice e nel Regolamento.
19. Un dato ulteriore che denota l'assenza di carattere sindacale degli organismi di rappresentanza emerge dall'art. 887 del d.P.R. n. 90/2010 che, imponendo al militare "il dovere di partecipare alle elezioni della rappresentanza", gli nega il diritto di libertà negativa di associazione. Anche in assenza di un'espressa previsione nella CEDU, tale diritto è tutelato dalla giurisprudenza di Strasburgo dalla quale emerge chiaramente come il rifiuto di affiliazione sindacale non debba avere conseguenze eccessivamente penalizzanti per il lavoratore (cfr., ex multis, Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islanda, sentenza del 30 giugno 1993, § 35). La disciplina italiana considera, invece, l'inosservanza delle disposizioni in materia di attività rappresentative – tra cui, quindi, anche quella relativa all'elezione dei rappresentanti in seno ai vari organi – come una grave mancanza disciplinare punibile, ai sensi del citato art. 751 del medesimo d.P.R., addirittura con la consegna di rigore (equivalente ad una misura restrittiva della libertà personale!).
20. Se si guarda, poi, alle competenze degli organi di rappresentanza, si nota subito che essi svolgono funzioni prevalentemente consultive e propositive che, certamente, non investono l'intero ventaglio delle problematiche che possono sorgere in seno all'istituzione militare (si pensi, in modo particolare, al contenzioso ed alle rivendicazioni di carattere retributivo).
21. Ma vi è di più. Nessuno spazio di tutela è riservato al diritto di contrattazione collettiva, diritto pacificamente riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dal Comitato europeo dei diritti sociali come uno degli elementi essenziali della libertà sindacale (cfr. supra §§ IV.b e V).
22. L'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche") esclude, infatti, espressamente il personale militare dall'ambito di applicazione soggettiva delle norme ivi contenute in materia di contrattazione collettiva in seno alle Pubbliche Amministrazioni. Nelle intenzioni del legislatore, tale esclusione sarebbe controbilanciata dalla specifica procedura di concertazione in seno alle Forze armate, disciplinata dal d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, successivamente modificato dal d.lgs. 31 marzo 2000, n. 129, che si concretizza in una serie di incontri fra una delegazione di parte pubblica (costituita da rappresentanti dei vari

- ministeri), i Capi di Stato maggiore (relativamente alle figure lavorative per le quali si sta negoziando) e la delegazione dei lavoratori (ossia il CoCeR).
23. La partecipazione degli organi di rappresentanza alla fase di concertazione, che precede l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica, si realizza soltanto all'interno della delegazione del Ministero della difesa e degli altri ministeri competenti e, inoltre, la normativa in questione non introduce un reale confronto tra le parti, ma una semplice consultazione. I CoCeR, infatti, non hanno alcun reale potere negoziale – diversamente rispetto a quanto accade in seno alla Polizia di Stato – ma soltanto un ruolo consultivo. Gli organi di rappresentanza (ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 195/1995) possono unicamente esprimere pareri o proporre modifiche a degli schemi di provvedimento che vengono loro proposti. La loro approvazione non è neppure necessaria, tanto è vero che il mancato raggiungimento di un accordo fa sì che, in luogo di un atto bilaterale, venga adottato un mero atto unilaterale da parte dei Comandanti Generali o dal Capo di Stato maggiore.
  24. Il potere di concertazione incontra peraltro un limite significativo quanto al suo ambito di applicazione *ratione materiae*: le tematiche oggetto di negoziazione sono, infatti, esclusivamente quelle delineate dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 195/1995. Correlativamente, alle rappresentanze militari è del tutto preclusa la possibilità di occuparsi di questioni inerenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale. In altri termini, viene meno il confronto sindacale su questioni che costituiscono l'essenza stessa dei corpi militari.
  25. In ragione di quanto sopra e alla luce del consolidato orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Comitato europeo dei diritti sociali, è evidente che gli organismi di rappresentanza, a dispetto di quanto apoditticamente sostenuto dal giudice di prime cure, non sono in alcun modo in grado di “rappresentare e difendere, nelle sedi istituzionali, le aspirazioni, le esigenze, le proposte comunque connesse con gli interessi collettivi delle singole categorie”.

Per quanto sopra esposto, si chiede l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione del presente giudizio costituzionale.

Avv. Prof. Andrea Saccucci