

**Corte Costituzionale, 11 aprile 2018 n. 120 – Pres. Lattanzi, Rel. Coraggio.**

**Militari – Costituzione associazioni professionali – Adesione associazioni sindacali – Limiti.**

*L'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare), è costituzionalmente illegittimo poiché sancisce il divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale. I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge mentre non possono aderire ad altre associazioni sindacali.*

★ ★ ★

**Maria Dolores Ferrara**  
**Libertà sindacale e ordinamento militare:**  
**l'incostituzionalità del divieto di associazionismo sindacale**

**Sommario:** 1. Il diritto di associazione sindacale nell'ordinamento militare: il contesto della sentenza. 2. Diritto di associazione sindacale e *status* dei corpi militari: le ricadute dei principi internazionali nell'ordinamento italiano. 3. Il diritto (condizionato) di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali.

I. *Il diritto di associazione sindacale nell'ordinamento militare: il contesto della sentenza*

Nel 1962 Vittorio Bachelet scriveva che l'ordinamento militare è considerato come un ordinamento interno della pubblica amministrazione, ammorendo che l'assorbimento delle forze armate nella pubblica amministrazione costituisce un processo lento e “non privo di sussulti”, poiché esso ha costituito storicamente “una istituzione nel senso romaniano avente in sé una sua forza vitale e una sua regola di condotta”<sup>1</sup>. La sentenza della Corte Costituzionale n. 120 dell'11 aprile 2018<sup>2</sup>, che di seguito si commenta, è uno di quei sussulti a cui fa riferimento l'illustre studioso per portare a compimento tale *iter* di assorbimento in relazione allo specifico profilo della libertà sindacale dei militari.

Nella pronuncia annotata la Corte, in netta discontinuità con il passato<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Cfr. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Giuffrè, 1962, pp. 65, 68, 70. L'abbandono della logica istituzionalistica dell'ordinamento militare è definitivamente consacrato dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 23 luglio 1987, n. 278.

<sup>2</sup> Per una prima riflessione critica si vedano i commenti di LAMBERTUCCI, *La Corte Costituzionale e il sindacato delle forze armate e della polizia ad ordinamento militare tra incertezze interpretative e rinvio alla legge*, in RIDL, 2018, II, in corso di pubblicazione, e FALSONE, *La libertà sindacale indossa le stellette, ma il legislatore deve ancora prendere le misure*, in DRI, 2018, in corso di pubblicazione.

<sup>3</sup> Cfr., in particolare, Cost. 13 dicembre 1999, n. 449, in GCost, 1999, p. 3870, nt. D'ELIA, in cui i giudici hanno dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del precedente art. 8, co. 1, l. 11 luglio 1978, n. 382, sollevata in riferimento agli articoli 3, 39 e 52, co. 3, Cost., ritenendo il divieto di associazione sindacale compatibile con l'ordinamento costituzionale poiché la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma avrebbe aperto inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare.

afferma l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, co. 2, del Codice dell'ordinamento militare, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, sancendo il diritto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale; resta fermo il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali.

L'inversione di rotta è ascrivibile al mutato quadro esegetico internazionale di cui si dirà tra breve, ma può essere dipesa anche dal contesto fattuale in cui la Corte ha riletto i divieti stabiliti per le forze armate e di polizia ad ordinamento militare.

Questo contesto è costituito dalle vicende che hanno colpito, in generale, tutto il pubblico impiego in questi anni di crisi (vincoli di bilancio, blocco della contrattazione, degli aumenti retributivi e delle progressioni di carriera anche per il personale pubblico non contrattualizzato, tagli delle spese e del finanziamento dei comparti pubblici e così via dicendo), circostanze che hanno generato un indebolimento della posizione contrattuale del personale pubblico in maniera diffusa. Questa situazione, nel caso dei corpi militari, è aggravata dall'assenza di un sistema di rappresentanza sindacale a cui affidare stabilmente le istanze di tutela. L'attuale tensione si evince anche dalla lettura di alcune sentenze della giurisprudenza amministrativa che hanno valorizzato la funzione di impulso degli organismi rappresentativi del personale militare<sup>4</sup> nell'ambito delle procedure negoziali per attivare, nel caso in contestazione, l'istituzione dei fondi pensione integrativi per il personale militare e di polizia<sup>5</sup>. Il potenziamento dell'attività di negoziazione collettiva, in assenza del riconoscimento del diritto di associazione nell'am-

<sup>4</sup> Come è noto, ai sensi dell'art. 1476 del d.lgs. n. 66/2010 possono essere istituiti organi di rappresentanza dei militari, a diversi livelli, centrale e periferico, e con funzioni consultive (proposte, pareri, richieste) nei riguardi del Ministero della difesa su diverse materie concernenti la condizione, il trattamento, la tutela dei militari di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale (ciò, in particolare, nel caso del Consiglio Centrale di Rappresentanza, Co.Ce.R., art. 1478, co. 4, d.lgs. n. 66/2010). Questi organismi hanno anche il compito di prospettare le istanze di carattere collettivo su varie questioni, tra cui la qualificazione professionale, l'inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare, le provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio, le attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari (art. 1478, co. 8, d.lgs. n. 66/2010), con esclusione dei profili riguardanti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale (art. 1478, co. 7, d.lgs. n. 66/2010). Sulle funzioni di questi organismi si veda ampiamente LAMBERTUCCI, *Verso la rappresentanza sindacale dei corpi militari*, in *DLRI*, 2016, p. 627 ss.

<sup>5</sup> Cfr. Tar Campobasso 19 aprile 2017, n. 145, in *DeJure Banche Dati*.

bito dell'ordinamento militare, diventa un obiettivo difficilmente raggiungibile. Il quadro è notevolmente mutato anche in relazione ai soggetti destinatari dell'originario divieto, poiché, come è noto, per effetto delle riforme che hanno interessato il corpo forestale (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177), parte del personale ivi addetto, che aveva lo *status* e le garanzie, tra cui quelle sindacali, di un corpo di polizia ad ordinamento civile, è stato assorbito nell'Arma dei Carabinieri, a cui, invece, si applica il rigido divieto.

2. *Diritto di associazione e status dei corpi militari: le ricadute dei principi internazionali nell'ordinamento italiano*

La rinnovata attenzione anche in sede di attività parlamentare<sup>6</sup> nei confronti di questi temi è scaturita dall'esigenza di uniformarsi all'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà sindacale dei corpi militari.

Nella pronuncia commentata l'incompatibilità dell'ordinamento italiano con le norme internazionali è vagliata sul piano delle fonti e della loro interpretazione ed efficacia. In relazione al primo profilo, l'esegesi della Corte pare lineare, poiché in conformità all'obbligo di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dall'ordinamento internazionale (art. 117, co. 1, Cost.), il Giudice delle Leggi richiama gli articoli 11 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'art. 5 della Carta sociale europea nella versione consolidata del 1996. Le fonti internazionali invocate, pur contemplando la possibilità di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari e delle forze di polizia<sup>7</sup>, non possono essere interpretate in modo tale da negare radicalmente il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale.

Dopo aver ribadito la natura vincolante della Convenzione EDU e della Carta sociale europea ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost., l'*iter* ermeneutico dei

<sup>6</sup> Per un esame dei progetti di legge in tema di rappresentanza dei corpi militari, cfr. LAMBERTUCCI, *Verso la rappresentanza*, cit., p. 629 ss.

<sup>7</sup> L'art. 11, par. 2, della Convenzione EDU nel riconoscere il diritto di associazione sindacale ammette la possibilità di restrizioni fissate dalla legge che costituiscono in una società democratica misure necessarie per garantire la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Parimenti, l'art. 5 della Carta sociale europea rimette alla legge e alla regolamentazione nazionale la misura in cui il diritto di associazione sindacale si applica alle forze di polizia e ai corpi militari.

giudici si addentra nel problema dell'interpretazione e dell'efficacia dei due testi, operando un distinguo. Solamente il sistema della Convenzione è dotato di un meccanismo di giustiziabilità delle norme ivi contenute (art. 32, par. 1, e art. 46, CEDU)<sup>8</sup>, essendo carenti, nel contesto della Carta sociale europea, analoghe previsioni. Questa ricostruzione ha rappresentato per i giudici della Corte Costituzionale la via di fuga per non essere vincolati dalla decisione assunta dal Comitato europeo dei diritti sociali del 27 gennaio 2016<sup>9</sup>, invocata dalle parti per fondare la questione di incostituzionalità dell'art. 1475, co. 2, d.lgs. n. 66/2010, e in cui si interpreta estensivamente l'art. 5 della Carta sociale, ammettendo la partecipazione ad associazioni sindacali anche del personale non più in servizio, seppure appartenente al personale militare o di polizia. Il possibile varco è stato serrato dalla Corte Costituzionale che ha ritenuto vincolanti soltanto le norme convenzionali nell'interpretazione resa dalla C. Eur. Dir. Uomo nei noti casi *Metelly* e *ADefDroMil*<sup>10</sup>, in cui è stata dichiarata la contrarietà alle disposizioni della CEDU del divieto di costituire un'associazione professionale a carattere sindacale tra militari contenuto nella legislazione francese (art. L. 4121-4 del *Code de la Défense*, modificato, dopo queste sentenze della C. Eur. Dir. Uomo, dalla l. 28 luglio 2015, n. 2015-917). Nella pronuncia in commento si conferma la tendenza sovranista come tecnica di risoluzione delle antinomie tra le norme della Convenzione EDU e le disposizioni interne a esse contrarie<sup>11</sup>, ribadendo la centralità del controllo del sindacato costituzionale che deve riguardare la norma convenzionale come prodotto dell'interpretazione e non la disposizione in sé e per sé con-

<sup>8</sup> Secondo cui, rispettivamente, la competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli; le parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono parti.

<sup>9</sup> Cfr. reclamo al Comitato europeo dei diritti sociali n. 101/2013, *Conseil Européen des Syndicats de Police v. Francia*.

<sup>10</sup> C. Eur. Dir. Uomo 2 ottobre 2014, *Matelly c. Francia*; C. Eur. Dir. Uomo 2 ottobre 2014, *ADefDroMil v. Francia*.

<sup>11</sup> A partire dalle note sentenze c.d. "gemelle" C. Cost. n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, in cui, come è risaputo, l'apparato della Convenzione EDU è considerato fonte sub-costituzionale che vincola i giudici nazionali non nella sua formulazione testuale bensì nell'interpretazione datane dalla sua Corte, ovvero quella di Strasburgo; cfr., recentemente, GUAZZAROTTI, *L'interpretazione conforme alla CEDU: una mappatura a dieci anni dalle sentenze "gemelle" della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 1; RUGGERI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, p. 1.

siderata. Tecnica, in questo caso, necessaria per subordinare il diritto di associazione a talune restrizioni, poiché tale diritto è riferito all'istituzione e all'adesione ad associazioni sindacali di mestiere costituite esclusivamente dal personale appartenente ai corpi militari e non anche alla possibilità di aderire ad altre associazioni sindacali. La conclusione a cui perviene la Corte si fonda sulla considerazione che questa ultima questione non è stata oggetto di specifica pronuncia della Corte di Strasburgo. Tale scelta argomentativa, tuttavia, si presta ad alcuni rilievi critici sia sul piano del diritto internazionale sia sul piano del diritto interno a cui si farà cenno nel prossimo paragrafo.

Pur se non è possibile, neppure sinteticamente, accennare al complesso dibattito sulle interferenze tra ordinamenti nazionali e sistemi internazionali di protezione dei diritti fondamentali, va richiamata l'attenzione su un aspetto. Dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>12</sup> si desume, in generale, una tendenza espansiva nella definizione degli ambiti applicativi dell'art. 11 della CEDU, originariamente limitato all'attività di associazione (costituzione e adesione ai sindacati). Si segnala, particolarmente, l'interpretazione evolutiva adottata dalla C. Eur. Dir. Uomo, in relazione alla libertà sindacale negativa<sup>13</sup>, ai diritti di contrattazione collettiva e al diritto di sciopero. Si assiste, infatti, al riconoscimento di questi diritti come espressione fondamentale della libertà di associazione sindacale, fondando l'esegesi, da un lato, sulla tutela multilivello di cui gode il diritto di negoziazione collettiva<sup>14</sup> e, dall'al-

<sup>12</sup> Per una recente rassegna cfr. DIGENNARO, *I diritti sindacali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in LG, 2015, p. 505.

<sup>13</sup> L'originaria posizione astensionistica (C. Eur. Dir. Uomo 13 agosto 1981, *Young, James, Webster v. United Kingdom*) è stata gradualmente superata da una lettura dell'art. 11 della Convenzione implicante il riconoscimento anche della libertà negativa di non associarsi (C. Eur. Dir. Uomo 30 giugno 1993, *Sigurður a. Saurjónsson v. Iceland*; C. Eur. Dir. Uomo 11 gennaio 2006, *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*).

<sup>14</sup> Anche in questo caso si assiste a un netta evoluzione. Nelle prime sentenze, infatti, la negoziazione collettiva veniva esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 11 della CEDU (C. Eur. Dir. Uomo 27 ottobre 1975, *National Union of Belgian Police v. Belgium*; C. Eur. Dir. Uomo 6 febbraio 1976, *Swedish Engine Drivers' Union*; un primo riconoscimento si ha in C. Eur. Dir. Uomo 25 aprile 1996, *Gustafsson v. Sweden*). In seguito, la Corte ha invece valorizzato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo come strumento che va interpretato anche in relazione ai principi sanciti dal diritto internazionale (come le Convenzioni OIL e l'art. 6 della Carta sociale europea), dal diritto dell'Unione Europea (art. 28 della CDFUE) e dai diritti nazionali (C. Eur. Dir. Uomo 12 novembre 2008, *Demir and Bakara v. Turkey*). In relazione al diritto di sciopero cfr. C. Eur. Dir. Uomo 8 aprile 2014, *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom*.

tro, sulla valorizzazione di queste garanzie per assicurare<sup>15</sup>, in generale, la libert  sindacale<sup>16</sup>. Questa elaborazione giurisprudenziale della C. Eur. Dir. Uomo testimonia l'esistenza di un sistema di tutela non tanto piramidale, ma circolare, ossia una sorta di patrimonio comune dei diritti fondamentali che in materia di libert  sindacale non pu  ignorare i principi dettati in tema di limiti ai diritti sindacali presenti nel testo dell'art. 11 CEDU e la successiva interpretazione della C. Eur. Dir. Uomo<sup>17</sup>. Per la Corte di Strasburgo, infatti, il margine di apprezzamento lasciato al legislatore in relazione alle restrizioni   inversamente proporzionale alla capacit  dei vincoli legislativi di colpire il cuore dell'attivit  sindacale. Nella sentenza della Corte Costituzionale qui commentata il sindacato sulla legittimit  delle restrizioni e la compatibilit  con i divieti di discriminazione (e, in particolare, con l'art. 14 della Convenzione EDU) rivestono un ruolo ancillare, prevalendo, invece, la tecnica del bilanciamento che lascia maggiore discrezionalit  nella definizione del confine mobile tra diritti fondamentali e conformit  della norma nazionale in possibile contrasto.

### 3. *Il diritto (condizionato) di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali*

I profili maggiormente problematici della pronuncia si riferiscono alla configurazione del neo nato diritto di associazione sindacale in favore dei corpi militari. La sentenza additiva della Corte ha cancellato la norma, perch  incostituzionale, ma ha riscritto il divieto, rimarcando la necessit  dell'intervento del legislatore in materia (punto 18 della sentenza). Pi  che di una caducazione del divieto, pare, ad avviso di chi scrive, una sua riscrittura anche se in una veste pi  *soft*.

<sup>15</sup> Anche l'evoluzione del riconoscimento del diritto di sciopero nell'ambito della tutela accordata dalla Convenzione   stata accidentata (negava tale riconoscimento C. Eur. Dir. Uomo 6 febbraio 1976, *Schmidt v. Dahlstr m v. Sweden*; C. Eur. Dir. Uomo 27 giugno 2002, *Federation of Offshore Worker's Trade Union's and Others v. Norway*).

<sup>16</sup> Qualifica il diritto di sciopero come corollario inscindibile del diritto di associazione C. Eur. Dir. Uomo 21 aprile 2009, *Enrji Yapi-Yol Sen. V. Turkey*; in senso negativo e con riferimento allo sciopero di solidariet , cfr. C. Eur. Dir. Uomo *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom*, cit.

<sup>17</sup> V. C. Eur. Dir. Uomo, *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom*, cit., punto 87.

Il diritto di associazione sindacale nell'ordinamento militare è riconosciuto, ma sottoposto a limiti di natura sostanziale e organizzativa.

Sul piano sostanziale, infatti, si esclude la possibilità di aderire ad altre associazioni sindacali, configurandosi essenzialmente una libertà sindacale circoscritta all'associazionismo di mestiere. L'imposizione di una simile restrizione è avvertita come doverosa dalla Corte (punto 15). Tuttavia, sulla legittimità di tale condizione i giudici non si dilungano, limitandosi ad affermarne l'incompatibilità con i principi costituzionali.

La lunga battaglia per l'affermazione delle libertà sindacali nell'ordinamento militare è giunta ad una svolta storica, poiché dopo molti anni dall'approvazione della legge 1 aprile 1981, n. 121, (articoli 82 e 83) per le forze di polizia<sup>18</sup>, la Corte Costituzionale afferma l'illegittimità del divieto di costituire o aderire ai sindacati di mestiere per il personale militare. Si stabilisce una breccia nel muro del carattere autoritario e coercitivo dell'attività di questi corpi<sup>19</sup>, breccia che, tuttavia, a causa dell'assenza di una disciplina legislativa *ad hoc*, impone alla Corte di sancire un solido cardine per evitare crepe. La permanenza del divieto di aderire ad altre associazioni sindacali è coerente con il modello fissato per la polizia per cui, come è noto, permane il divieto di aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali (art. 83, co. 2, l. n. 121/1981).

Tuttavia, la convergenza pare tutt'altro che avvenuta. Come anticipato, infatti, la Corte frappone limitazioni anche di carattere "organizzativo", poiché la costituzione e l'adesione a un sindacato di mestiere soggiacciono alle regole fissate dal citato codice dell'ordinamento militare in materia di costituzione di associazioni tra i militari; il fine sindacale è considerato alla stregua di qualsiasi altra finalità associativa. Il richiamo, in questa sentenza, alla specialità dell'ordinamento militare, che in passato era stato utilizzato per rigettare la questione di incostituzionalità del divieto<sup>20</sup>, potrebbe, in pratica,

<sup>18</sup> La l. n. 121/1981 ha consentito al personale della polizia di Stato la costituzione di un sindacato autonomo, separato dalle altre organizzazioni sindacali. Il modello di sindacalismo corporativo ha rappresentato un'importante affermazione di libertà e pluralismo sindacale; tuttavia, la permanenza del divieto di sciopero conferma la specialità del relativo trattamento allo scopo di garantirne l'imparzialità e l'indipendenza. Cfr. LAMBERTUCCI, *Verso la rappresentanza*, cit., p. 623. In generale, si veda F. CARINCI, *Una legittimità solidarietà*, in *Nuova polizia e riforma dello Stato*, 1981, p. 8; RUSCIANO, *Il sindacato di polizia*, in *Contr.*, 1980, p. 19.

<sup>19</sup> Così preconizzava, in relazione alla caduta del divieto per le forze di polizia, GHERA, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, in *GCost.*, 1976, p. 657.

<sup>20</sup> Cfr. C. Cost. 13 dicembre 1999, n. 449, cit.

svuotare di significato il diritto appena acquisito. Al fine di evitare un vuoto normativo (punto 15 della sentenza), i giudici individuano i limiti di esercizio del neonato diritto, ritenendo applicabili, in primo luogo, il divieto di sciopero, il principio di democraticità delle Forze armate (art. 52 Cost.) che “non può non coinvolgere anche le associazioni tra militari” (punto 16 della sentenza), il principio di neutralità di cui agli artt. 97 e 98 Cost. A questi principi generali la Corte aggiunge il vincolo dell’art. 1475, co. 1, d.lgs. n. 66/2010, che assoggetta la creazione di associazioni o circoli tra militari al preventivo assenso del Ministero della difesa, con l’effetto di rendere il diritto di associazione sindacale tra militari appena affermato un diritto “condizionato” da un’ingombrante requisito procedimentale e sostanziale, ossia l’autorizzazione governativa.

Questo richiamo, apparentemente innocuo, disvela un approccio interpretativo del passato fondato sulla difesa della separatezza dei corpi militari, della loro impermeabilità al mondo esterno e, in particolare, alla tentazione sindacale che costituisce “la più ricca di potenzialità liberatrici e perciò, nell’ottica dei giudici, eversive”<sup>21</sup>.

La presenza di limiti è, in definitiva, una costante irrinunciabile del “diritto sindacale separato”<sup>22</sup>, pur se non mancano perplessità rispetto a questi esiti interpretativi.

Il richiamo all’art. 1475, co. 1, del d.lgs. n. 66/2010, non è solo un limite procedurale, poiché può comportare un giudizio sull’attività svolta dall’associazione di carattere sindacale da cui dipende l’autorizzazione del Ministero della difesa. Questo meccanismo potrebbe essere in contrasto con le norme internazionali e, in particolare, con la Convenzione OIL n. 87 del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, dove all’art. 2 espressamente si sancisce che “i lavoratori e i datori di lavoro hanno il diritto, senza alcuna distinzione e senza autorizzazione, di costituire delle organizzazioni di loro scelta”<sup>23</sup>. Si riconosce, dunque, a tutti i lavoratori, senza

<sup>21</sup> V. MANCINI, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, in *RTDPC*, 1975, p. 288, a proposito del diritto di associazione della polizia di Stato.

<sup>22</sup> V. MENGHINI, *Le articolazioni del “diritto sindacale separato”*: polizie, carabinieri, forze armate, in *RGL*, 1992, I, p. 377.

<sup>23</sup> V. VON POTOBsky, *Freedom of Association: The impact of Convention No. 87 and ILO Action*, in *International Labour Review*, 1998, p. 195; DUNNING, *The Origins of Convention No. 87 on Freedom of Association and the Right to Organize*, in *International Labour Review*, 1998, p. 149; ILO, *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of The Go-*

distinzione, il diritto di costituire e di iscriversi a organizzazioni di propria scelta, senza che i pubblici poteri possano interferire in modo limitativo<sup>24</sup>.

Allo stesso tempo, questa lettura non sembra coerente con il dettato costituzionale, poiché un meccanismo che comporti il sindacato nel merito della costituzione di un'associazione sindacale da parte dell'autorità governativa è possibile solo nell'ambito della più ampia regolazione legislativa della rappresentatività sindacale per effetto dell'attuazione dell'art. 39, co. 2, Cost.<sup>25</sup>. In ogni caso, la libertà sindacale riconosciuta al personale militare è limitata soltanto alle forme associative, senza tenere in conto, in generale, la più ampia libertà di organizzazione riconosciuta e garantita in materia sindacale ai sensi dell'art. 39, co. 1, Cost. Fin dalle più lontane pronunce, la Corte Costituzionale non ha mancato di evidenziare che il contenuto del primo comma dell'art. 39 Cost. non è circoscritto solo in termini di una dichiarazione di libertà organizzativa, ma si presenta come affermazione integrale della libertà di azione sindacale<sup>26</sup>. Pur se si ritenessero equo-ordinate le due funzioni<sup>27</sup>, organizzativa e di libertà di azione, su cui si fonda il diritto di libertà sindacale, la lettura proposta dalla Corte nella sentenza in commento, anche sotto questa prospettiva, solleva qualche dubbio, fermo restando che continua a permanere una marcata differenza rispetto al trattamento riservato al personale di polizia ad ordinamento civile, trattamento che, in relazione alla libertà sindacale, ha subito, di recente, un ulteriore non trascurabile allargamento, essendo stato sancito il diritto di adesione ai sindacati di polizia anche per il personale in quiescenza<sup>28</sup>.

*verning Body of The ILO*, 2006, International Labour Office Geneva, in [www.ilo.org/ilolex/english/23e2006.pdf](http://www.ilo.org/ilolex/english/23e2006.pdf).

<sup>24</sup> Il rinvio alla Convenzione OIL 87 del 1948 è presente in molti commenti; cfr. PEDRAZZOLI, *L'autotutela con le stellette*, in *Critica del diritto*, 1975, p. 115; più recentemente, LAMBERTUCCI, *Verso la rappresentanza*, cit., p. 621.

<sup>25</sup> Cfr. LAMBERTUCCI, *La Corte Costituzionale*, cit.

<sup>26</sup> Cfr. C. Cost. 4 maggio 1960, n. 29.

<sup>27</sup> Cfr. C. Cost. 5 febbraio 1975, n. 15.

<sup>28</sup> Cfr. art. 83, l. n. 121/1981, come modificato dall'art. 7, co. 9-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv. con modd. dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125.

**Key words**

Libertà sindacale, corpi militari, associazioni sindacali, limiti.

Trade Union freedom, military forces, trade union associations, limits.

