

La libertà sindacale del personale delle forze armate e delle forze di polizia a ordinamento militare - azioni internazionali possibili -

12 gennaio 2022

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 120 del 2018, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 1475 c.o.m. 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*". Inoltre, per giungere a tale decisione, la Corte costituzionale ha fatto espresso riferimento a due previsioni internazionali, ovvero l'articolo 5 della Carta sociale europea e l'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi "la Convenzione"). La Corte costituzionale ha dunque riconosciuto la legittimità delle associazioni professionali a carattere sindacale per la categoria all'esame e ha sottolineato la necessità di una puntuale regolamentazione della materia in considerazione della specificità dell'ordinamento militare e della sussistenza di peculiari esigenze di "coesione interna e neutralità" che distinguono le forze armate dalle altre strutture statali. La Corte costituzionale ha evidenziato che in tale settore non è concepibile alcun vuoto normativo, "*vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale*".

Dopo tale pronuncia il legislatore italiano avrebbe dovuto procedere celermente e bene per disciplinare la materia e tuttavia, ad oggi, la proposta di legge attualmente all'esame del Parlamento (si tratta della proposta di legge S. 1893, CODA approvata dalla Camera e modificata dal Senato, 875-B) sembra non rispondere alle indicazioni dei Giudici costituzionali e vi sono timori che possa invece impedire una rappresentanza e dunque una libertà sindacale libera ed effettiva per tutte le persone appartenenti alle forze armate e alle forze di polizia a ordinamento militare.

Brevemente, tra i nodi critici vi è il controllo triennale del Ministero della Difesa sugli statuti delle associazioni sindacali, il divieto di avere rapporti di carattere organizzativo e convenzionale con associazioni sindacali diverse da quelle costituite tra militari, che può ritenersi un impedimento alla crescita dei sindacati militari. Inoltre vi è la previsione che i Cocer continueranno a esercitare anche la funzione di partecipazione alla concertazione per il rinnovo dei contenuti del rapporto di lavoro e ciò andrà a detrimento di un effettivo riconoscimento dell'esercizio dell'attività sindacale. Infine è stato previsto che per le questioni attinenti al rapporto di lavoro sarà competente a decidere la giurisdizione amministrativa e non quella ordinaria.

Pertanto, nell'immediato - appena licenziata la legge dalla camera - nell'*interna corporis* dell'attività stragiudiziale, **si potrebbe inoltrare una supplica al Signor Presidente della Repubblica** in quanto garante della costituzione che, in forza delle sue piene facoltà potrebbe, esaminati i profili di incostituzionalità, non promulgare la legge e rimandarla nuovamente alla camera, per una attenta revisione della stessa. Questa attività il Presidente della Repubblica la può esercitare una sola volta.

I. Le possibili azioni davanti alle giurisdizioni internazionali per violazione della libertà sindacale

A livello internazionale la libertà sindacale del personale delle forze armate e delle forze di polizia a ordinamento militare è tutelata sia dall'articolo 11 della Convenzione sia dall'articolo 5 della Carta sociale europea.

1.1. La Corte europea dei diritti dell'uomo

Per procedere davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi, la Corte EDU), meccanismo di controllo della Convenzione, è necessario che il ricorso sia presentato da una persona (fisica o giuridica o anche un'associazione) (d'ora in poi, il ricorrente) che lamenti di essere vittima, diretta ma anche indiretta, della violazione di uno dei diritti o delle libertà garantite dalla Convenzione e/o dai suoi Protocolli.

La Corte europea ha inoltre indicato che la Convenzione non prevede la possibilità di proporre un'*actio popularis* per permettere l'interpretazione di diritti. In altri termini un ricorrente non può lamentare davanti alla Corte EDU che un certo assetto normativo interno violi uno dei diritti o delle libertà garantiti dalla Convenzione.

È inoltre doveroso ricordare che il ricorrente prima di procedere davanti alla Corte EDU deve, in linea di principio, esperire tutte quelle vie di ricorso ordinarie che potrebbero permettere alle giurisdizioni interne di rimediare alla violazione del diritto o della libertà che si ritiene violata e che si intende sollevare davanti alla Corte EDU.

Alla luce di quanto sopra brevemente richiamato, appare chiaro che il ricorso alla Corte EDU sia piuttosto complesso e con termini lunghi, principalmente perché la procedura può essere promossa solo dopo l'esperimento delle vie di ricorso interne attivate, in tutti i gradi di giudizio, quando la persona interessata è stata colpita individualmente da una misura che ha compresso eccessivamente la sua libertà di associarsi.

1.2. Il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa

Ricordo innanzitutto che la Carta sociale europea è l'altro strumento di tutela dei diritti umani, originariamente concepito dal Consiglio d'Europa come elemento complementare alla Convenzione a difesa dei diritti sociali.

Il Comitato europeo dei diritti sociali (d'ora in poi, il CEDS) ha il compito di verificare la conformità del diritto e della prassi degli Stati firmatari della Carta sociale europea e in particolare decide sui reclami collettivi nell'ambito della procedura introdotta dal Protocollo Addizionale.

Possono presentare reclami collettivi al CEDS esclusivamente sindacati ed organizzazioni di lavoratori nazionali ed europei, ONG internazionali e, previa espressa autorizzazione da parte dello Stato contraente, anche ONG nazionali.

In merito alla legittimazione a presentare un reclamo collettivo, ricordo anche che nel caso n. 102/2013 (Associazione Nazionale Giudici di Pace c. Italia) il CEDS ha ritenuto che la parte reclamante avesse i requisiti necessari per poter proporre le proprie istanze.

In particolare il CEDS ha ritenuto che tale associazione avesse i requisiti di cui all'articolo 1 § c del Protocollo, vale adire che poteva ritenersi un sindacato nazionale rappresentativo

della categoria. Il CEDS ha inoltre affermato che in Italia non esiste per i sindacati alcun obbligo di registrazione e che essi non hanno personalità giuridica e che dispongono di uno statuto di associazione non riconosciuta sottoposta al diritto comune. Il CEDS ha rilevato che tale associazione aveva l'obiettivo di definire la funzione dei Giudici di pace e di proteggere la loro reputazione e i loro interessi di categoria, di promuovere la formazione professionale e di formulare proposte volte a garantire lo svolgimento delle funzioni dei Giudici di pace. Il CEDS ha infine rilevato che tale associazione aveva svolto un'effettiva attività di rappresentanza della categoria davanti al Ministero competente e al CSM con azioni mirate alla garanzia delle condizioni di lavoro e che tutto ciò poteva rientrare nelle funzioni proprie di un sindacato rappresentativo della categoria. Ne consegue che un sindacato che abbia una rappresentazione effettiva della categoria può essere legittimato a presentare reclamo al CEDS.

L'articolo 5 della Carta sociale garantisce il diritto sindacale e secondo tale disposizione tutti i lavoratori hanno il diritto di associarsi liberamente in organizzazioni nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali.

Tale articolo dispone testualmente:

"Al fine di garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di formare e aderire a organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali, le parti contraenti si impegnano a non pregiudicare o applicare le leggi o i regolamenti nazionali in modo da pregiudicare tale libertà. La modalità di applicazione delle garanzie previste dal presente articolo da applicarsi alla polizia è determinata dalle leggi o dai regolamenti nazionali. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e le modalità di applicazione a questa categoria di persone saranno ugualmente determinate dalle leggi o dai regolamenti nazionali."

Secondo la giurisprudenza elaborata dalla CEDS, l'articolo 5 della Carta permette agli Stati contraenti di imporre restrizioni al personale appartenente alle forze armate e riconosce agli Stati un ampio margine di discrezionalità in proposito, secondo quanto stabilito dall'articolo G della Carta. Tuttavia, le restrizioni che possono essere previste a livello nazionale non possono comportare restrizioni eccessive.

Alla luce di quanto appena evidenziato un eventuale reclamo al CEDS può avere ad oggetto l'ipotesi che la legge che sta per entrare in vigore possa essere eccessivamente restrittiva dei principi fissati dall'articolo 5 della Carta sociale ed elaborati via via dalla giurisprudenza del CEDS.

Per tale ragione, e in attesa dell'entrata in vigore della legge, si può procedere con un esame preliminare della giurisprudenza del CEDS per verificare se il legislatore si stia conformando sia alle indicazioni della Corte costituzionale sia ai principi della giurisprudenza sovranazionale ed elaborata dal CEDS. L'esame preliminare potrebbe poi essere approfondito una volta che la legge definitiva entrerà in vigore.

II. Conclusioni

Per quanto riguarda la possibilità di procedere davanti alla Corte EDU sarà necessario attendere che una persona, fisica o giuridica, possa ritenersi vittima riguardo alla libertà sindacale garantita attraverso l'articolo 11 della Convenzione. In tal caso sarà necessario verificare se a livello nazionale vi siano rimedi esperibili che permettano di rimediare a tale violazione e solo una volta esperite tali eventuali vie di ricorso, se non si otterrà il riconoscimento della violazione lamentata, si potrà procedere a livello internazionale.

Invece ci si può rivolgere al CEDS con un reclamo: la o le associazioni rappresentative della categoria potranno evidenziare che la legislazione entrata in vigore e regolante il diritto sindacale è in violazione dell'articolo 5 della Carta sociale. Per questa procedura non è necessario esperire alcuna azione a livello nazionale e si può agire direttamente lamentando che l'assetto normativo esistente a livello nazionale viola il diritto sindacale.

Ovviamente, questa attività legale dovrà essere svolta da un professionista competente della materia e che svolga attività legali presso la CEDU.

Se l'argomento viene condiviso trasversalmente, un noto legale, che esercita a Strasburgo, potrà illustrare meglio, anche in un incontro/dibattito online, gli aspetti tecnico giuridici da affrontare in sede europea per la migliore tutela dei diritti sindacali di tutti i lavoratori con le stellette.

Antonio Pagano.