



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

16 April 2018

**Case Document No. 5**

**UGL-CFS and SAPAF v. Italy**  
Complaint No.143/2017

**RESPONSE FROM UGL-CFS AND SAPAF TO THE  
GOVERNMENT'S SUBMISSIONS ON THE MERITS  
(Italian)**

**Registered at the Secretariat on 12 March 2018**



# **AVVOCATO EGIDIO LIZZA**

*Patrocinante in Cassazione*

## **Studio Legale Romano**

**00193 Roma** - Via Valadier, 43  
T. +39 06 3224207  
F. +39 06 32628371

**82100 Benevento** - Viale Mellusi, 53  
T. +39 0824 314197-98  
F. +39 0824 334498

**67000 Strasbourg** - Rue Gutenberg, 1  
T. +33 (0)3 88224896  
F. +33 (0)3 88224896

Ordine Avvocati Roma A41315  
[egidiolizza@ordineavvocatiroma.org](mailto:egidiolizza@ordineavvocatiroma.org)  
[egidiolizza@hotmail.com](mailto:egidiolizza@hotmail.com)

## **DEPARTMENT OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER DIRECTORATE GENERAL HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW COUNCIL OF EUROPE F-67075, STRASBOURG CEDEX**

### **RICORSO N. 143/2017 UGL-CFS E SAPAF C. ITALIA**

### **OSSERVAZIONI IN REPLICA A QUELLE FORMULATE DAL GOVERNO ITALIANO SUL MERITO DEL RECLAMO PRESENTATO DALL'UGL-CFS E DAL SAPAF**

**Roma, 12 marzo 2018**

## **Indice dei contenuti**

### **I. Sulla violazione dell'art. 1 e dell'articolo E della Carta sociale europea riveduta**

1. La natura e le funzioni del CFS, lo *status* dei suoi dipendenti.
2. Le modifiche di *status* generate dal d.lgs. n. 177/2016: il conseguimento dello *status* di militare e gli effetti limitativi sui diritti e sulle libertà fondamentali, la diversa conformazione del rapporto di lavoro.
3. Le modifiche di *status* generate dal d.lgs. n. 177/2016: la fuoriuscita dal comparto sicurezza, la sottrazione delle qualifiche di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza, il mutamento del trattamento retributivo in connessione alla perdita della progressione di carriera.
4. Sulle alternative concesse ai dipendenti del CFS destinatari dei provvedimenti di trasferimento: la mobilità ex art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 177/2016.
5. La strutturazione del provvedimento legislativo per limitare le condizioni di scelta alternativa, quale condizione per una efficace riuscita dell'assorbimento del CFS nell'Arma dei Carabinieri.
6. L'irragionevolezza della riforma sotto il profilo dell'individuazione dell'unica alternativa lesiva dei diritti del personale. L'inversione del processo evolutivo dell'ordinamento giuridico nazionale e la violazione della tradizione normativa.
7. La violazione dell'art. 1 della Carta sociale europea riveduta.
8. La rilevanza delle altre norme internazionali: l'art. 15 della Carta fondamentale dei diritti dell'UE, l'art. 4, §§ 2 e 3, e l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in breve, CEDU).

### **II. Sulla violazione dell'art. 5, dell'articolo G e dell'articolo 6, §§ 1 e 2, della Carta sociale europea riveduta**

A seguito delle memorie del Governo italiano in merito alla fondatezza delle violazioni della Carta sociale europea riveduta, rappresentate nel reclamo promosso da UGL-CFS e SAPAF, occorre replicare con le osservazioni di seguito estese, che non considerano i profili di ammissibilità del Reclamo, ancora criticati dal Governo italiano, essendosi già pronunciato il Comitato ed assumendosi dunque intervenuta una statuizione definitiva al riguardo, ai sensi dell'articolo 7 del Protocollo addizionale della Carta sociale europea che prevede un sistema di reclami collettivi ed in considerazione comunque della legittimità della pronunzia, basata su principi affermati nei precedenti in cui sono state risolte eccezioni analoghe.

Preliminarmente intende informarsi il Comitato - evidenza, questa, omessa nelle Osservazioni del Governo italiano - che le gravi violazioni ai diritti sociali ed ai diritti e libertà fondamentali degli ex dipendenti del Corpo Forestale dello Stato (di seguito, CFS), nonché l'evidente irrazionalità della riforma che ha cancellato un Corpo ad alta specializzazione tecnica per la tutela dell'Ambiente e dell'Agroalimentare hanno indotto i Tribunali nazionali a rimettere alla Consulta diverse questioni di legittimità costituzionale della delega contenuta nell'art. 8 della l. n. 124/2015 e del conseguente d.lgs. n. 177/2016: in particolare, si tratta delle pronunzie, che saranno più volte richiamate nelle presenti Osservazioni in replica, del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, Pescara, ordinanza n. 235 del 17.8.2017 e del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Venezia, ordinanza n. 210 del 22.2.2018. In relazione alla prima ordinanza, la Corte Costituzionale ha fissato l'udienza pubblica del 10 giugno 2018.

## **I. SULLA VIOLAZIONE DELL'ART. 1 E DELL'ARTICOLO E DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA RIVEDUTA**

### **1. La natura e le funzioni del CFS, lo *status* dei suoi dipendenti.**

**1.1.** Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 36/2004, il CFS era Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile, specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e concorreva nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge n. 121/1981, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane. Il CFS svolgeva attività di polizia giudiziaria e vigilava sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi. Era, altresì, struttura operativa nazionale di protezione civile. Le competenze istituzionali del CFS erano dunque varie, consistendo nell'esercizio delle attività in materia di: a) prevenzione e repressione dei reati ambientali; b) tutela dell'ambiente e salvaguardia della biodiversità, anche attraverso la gestione e valorizzazione delle riserve naturali ad esso affidate e l'applicazione della Convenzione di Washington per la protezione delle specie di flora e fauna in via di estinzione; c) controllo del territorio con

particolare riferimento al territorio rurale e montano; d) lotta agli incendi boschivi, per gli aspetti competenza, anche in convenzione con le regioni; e) sicurezza in montagna; f) convenzioni internazionali in materia ambientale; g) aggiornamento dell'Inventario forestale nazionale e monitoraggio ambientale anche in relazione alla prevenzione del dissesto idrogeologico; h) sicurezza e controlli nel settore agroalimentare.

**1.2.** Ciò posto in linea generale, appare necessario, anche sotto il profilo storico, verificare l'appartenenza o meno del CFS all'ordinamento militare, anche al fine di verificare l'esattezza delle conclusioni cui è giunto il Consiglio di Stato (di seguito, CdS) nel parere consultivo n. 1183/2016 reso nell'ottica della pubblicazione del d.lgs. n. 177/2016, cui il Governo si rifà nelle sue difese. Al punto 3.4.4. del richiamato parere, esaminando l'obiezione emersa, nelle audizioni parlamentari, in tema di militarizzazione forzata dei membri del CFS, il CdS ha sostenuto: *“prima della completa smilitarizzazione del Corpo forestale, al di là dello status formale degli appartenenti ai Corpi sopra menzionati, il loro ordinamento, ivi compreso quello del Corpo forestale, era qualificabile come "militare", con la conseguenza che la distinzione fra quest'ultimo e l'Arma si attenuava in modo molto netto; un ritorno a tale originario status dunque, non appare eccentrico in relazione all'evoluzione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso”*.

**1.3.** Orbene, l'affermazione è inconferente e frutto di travisamento. Ai sensi della l. n. 3141/1928 e del regio decreto n. 1997/1929, la Milizia nazionale forestale fa parte delle Forze Armate dello Stato, quale corpo tecnico militarizzato i cui componenti erano soggetti a tutte le disposizioni sulla milizia volontaria per la sicurezza nazionale. La smilitarizzazione della Forestale si ha nel 1948, allorché viene emanato il d.lgs. n. 804/1948, che all'articolo 8, prevede che il *“il personale del CFS è, a tutti gli effetti, personale civile dello Stato ed è soggetto alle disposizioni del relativo stato giuridico. Gli ufficiali, i sottufficiali, le guardie scelte e le guardie forestali sono esenti dal richiamo in servizio militare per istruzione o per mobilitazione”*. La legge n. 36/2004, recante *“Nuovo ordinamento del CFS”*, all'articolo 1 statuisce che: *“Il CFS è Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane”*. Dall'*excursus normativo* richiamato, si rende evidente l'erroneità dell'affermazione del CdS, in quanto la smilitarizzazione del CFS non si è compiuta nel 1981 (data cui il CdS sembrerebbe fare riferimento), bensì nel 1948 ed, in genere, i dipendenti pubblici individuabili come Forestali, hanno avuto *status* militare ed una appartenenza all'ordinamento militare limitata al ventennio fascista; dal che ne consegue che l'eccentricità in relazione all'evoluzione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso - di cui si dirà maggiormente *infra* -, è data proprio dalla militarizzazione imposta dal detto d.lgs. n. 177/2016, essendo la distanza tra il CFS e l'Arma dei carabinieri, sotto il profilo della appartenenza a due diversi ordini, quello civile da un lato e quello militare dall'altro, radicata sin dalla nascita della Repubblica. Peraltro, la nomenclatura invalsa per i ruoli forestali, per un determinato periodo di tempo e completamente dismessa nel 2004, da tale punto di vista, non ha avuto alcun concreto risvolto in termini di status giuridico, né tantomeno di funzioni, rimaste civili e giammai divenute militari.

**1.4.** Peraltro, lo stesso CdS in passato, con la sentenza n. 3137/2005, ha esattamente definito la natura del CFS e lo *status* giuridico dei suoi membri del CFS, affermando: “*Il d. lgs. 12 marzo 1948 n. 804 recante “norme di attuazione per il ripristino del Corpo Forestale dello Stato”, circa la natura giuridica del personale ha chiarito che il “personale del Corpo forestale dello Stato è, a tutti gli effetti, personale civile dello Stato ed è soggetto alle disposizioni del relativo stato giuridico”. L’art. 15 del d. lgs. n. 804 del 1948 ha poi previsto che i provvedimenti riguardanti il personale del Corpo forestale dello Stato dovessero essere adottati previo parere del Consiglio d’Amministrazione del Corpo forestale dello Stato. Il t.u. di cui al d.p.r. n. 3/1957 ha previsto con l’art. 384 co. 2, che rimanessero ferme le disposizioni speciali valevoli per il Corpo Forestale dello Stato, tranne che per quanto riguardava la composizione e le attribuzioni del Consiglio di Amministrazione dello stesso Corpo Forestale. Il legislatore del citato t.u. del 1957 doveva conciliare, la natura civile del rapporto di impiego del personale del Corpo Forestale con le particolari funzioni, anche di pubblica sicurezza, svolte dallo stesso. Di qui la scelta particolare di considerare valevole anche per dette categorie di dipendenti lo status di dipendente pubblico dettato in via generale nel t.u., con salvezza delle disposizioni già esistenti di carattere speciale, ciò in forza di una tendenza evolutiva dell’ordinamento che non travolge la specialità degli ordinamenti particolari, storicamente affermatasi in precedenza, ma cerca una “composizione” ed “armonizzazione” fra l’incedere delle riforme di carattere generale e le discipline di settore. Tra le disposizioni speciali che non vengono mantenute ferme vi sono, però, proprio quelle relative alla composizione ed alle attribuzioni del Consiglio di Amministrazione...*”

**1.5.** Dunque, quanto sostenuto dal CdS, nel detto parere, quando afferma che “*un ritorno a tale originario status dunque, non appare eccentrico in relazione all’evoluzione dell’ordinamento giuridico nel suo complesso*”, appare assolutamente in contrasto con il dato normativo che, inconfutabilmente, individua il CFS come corpo di polizia ad ordinamento civile. Ma appare necessario sottolineare come, anche al di là dell’evoluzione dell’ordinamento, il tema in discussione è il rispetto dei diritti soggettivi dei singoli membri del CFS e, dunque, ciò che rileva non è tanto (o non è solo) ciò che possa essere stato il CFS storicamente, ma ciò che era al momento in cui i singoli, superando un pubblico concorso, vi accedevano: ciò a cui occorre dar rilievo è, in definitiva, in riferimento alla dedotta violazione dell’art. 1 della Carta sociale europea, la legittima aspettativa dei singoli a mantenere lo *status* giuridico di dipendente civile acquisito in virtù del superamento del pubblico concorso sostenuto.

**1.6.** Attesa la rilevanza che il detto parere potrebbe assumere nel presente procedimento, in considerazione dell’organo da cui promana, occorre considerare le ulteriori argomentazioni ivi spese con l’intento di superare l’evidente vulnus costituito dall’assunzione dello *status militi ope legis*. Si afferma, infatti, che “*sono ... evidenti i tratti in comune del Corpo forestale con le altre Forze di polizia civili e militari aventi analoghe funzioni. La stessa Corte costituzionale ha sottolineato questo aspetto, affermando che “Com’è noto, con la legge 1 aprile 1981, n. 121, il legislatore, oltre a compiere la cosiddetta «smilitarizzazione» della Polizia di Stato, ha perseguito l’obiettivo di una parificazione tra tutte le forze di ordine pubblico e sicurezza. Tale equiparazione sostanziale, finalizzata ad una maggiore armonizzazione dei vari Corpi di polizia, si accompagnava ad una equiparazione anche economica” (sent. n. 241 del 1996)*”. La ripetizione di tale assunto della Corte Costituzionale da parte del Consiglio di Stato non aggiunge al problema prospettato

alcuno spunto per risolvere la questione della militarizzazione, forzata e dunque in contrasto con l'art. 1 della Carta sociale, atteso che non è in discussione l'indubbia equiparazione, sotto il profilo dell'esercizio di comuni funzioni di ordine pubblico e sicurezza e dunque anche sotto il profilo retributivo, degli appartenenti alle diverse forze di Polizia, ma piuttosto l'equiparazione, che non sussiste, della condizione giuridica degli appartenenti a quelle ad ordinamento civile (Polizia di Stato, CFS) con quella degli appartenenti alle Forze militari (Arma dei carabinieri, Guardia di finanza), intervenendo per questi ultimi l'operatività di un *corpus* normativo differente, gravido di disciplina ed obblighi, non cogenti per gli appartenenti alle polizie ad ordinamento civile.

1.7. Il CdS prosegue poi evidenziando che *“in una pronuncia di poco successiva, la Corte ha ulteriormente ribadito il concetto. Nella citata legge n. 121 del 1981 vi sono disposizioni che accomunano tutte le Forze di polizia, indipendentemente dallo status degli appartenenti ai vari Corpi: a questo proposito, la Consulta ha considerato indenne da censura, ad esempio, che l'indennità prevista dall'art. 43 di tale legge non riguardasse il Corpo dei vigili del fuoco e fosse appannaggio degli appartenenti all'Arma, alla Polizia di Stato, al Corpo della Guardia di Finanza, al Corpo di Polizia penitenziaria e - appunto - al Corpo forestale. La Corte mise in evidenza la comunanza di attività di tutte le Forze di polizia, sottolineando, invece, che la disciplina relativa al Corpo dei vigili del fuoco era stata assimilata a quella generale del pubblico impiego, sia con riferimento al trattamento economico che alla contrattazione collettiva derivante dalla c.d. privatizzazione dello stesso pubblico impiego, mentre “a tale evoluzione legislativa è [...] rimasto estraneo il personale della Polizia di Stato e degli altri corpi di Polizia, esplicitamente escluso dal novero del personale ricondotto al nuovo regime del rapporto di lavoro privato e del contratto collettivo, e tuttora disciplinato dai rispettivi ordinamenti?” (ord. n. 342 del 2000). Non è poi di minor rilievo che la Corte anche in altre pronunce abbia posto sullo stesso piano le diverse Forze di polizia, indipendentemente dallo status civile o militare del relativo personale. Nel giudizio sulla legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, per violazione dell'art. 3 Cost., perché non applicabile al personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile (e, invece, applicabile agli altri dipendenti civili dello Stato), la Corte ha dichiarato non fondata la questione, in quanto “non appare macroscopicamente irragionevole la censurata preclusione [...], tenuto anche conto della natura di particolare impegno inerente all'attività del mantenimento dell'ordine pubblico svolta dalle Forze di Polizia”, aggiungendo che “Tale circostanza, del resto, emerge indirettamente dalla stessa legge n. 121 del 1981 che ha esteso al predetto personale le norme previste per i pubblici dipendenti solo «in quanto compatibili» e per «quanto non previsto dalla presente legge», statuendo nel contempo (art. 16 legge n. 121 del 1981) che ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica sono da ritenersi «Forze di Polizia» non solo la Polizia di Stato ma anche l'Arma dei Carabinieri, il Corpo di Guardia di Finanza, il Corpo degli agenti di custodia ed il Corpo Forestale dello Stato, categorie queste escluse dall'operatività del beneficio della permanenza in servizio per un biennio in quanto ad «ordinamento militare»” (sent. n. 422 del 1994)”. Le pronunce della Corte Costituzionale esaminate dal CdS in questa parte del parere sono, dunque due: l'ordinanza n. 342 del 2000 e la sentenza n. 422 del 1994. Prima di esaminarle, va premesso che alcuna differenza sostanziale si individua tra il CFS e le altre forze di polizia ad ordinamento civile, ma tali differenze si apprezzano esclusivamente con riguardo alle forze di polizia ad ordinamento militare, per cui alcun giovamento porta alla risoluzione del dubbio di*

contrasto dei provvedimenti normativi con i diritti sociali ed i diritti e le libertà fondamentali (posto nella fase legislativa e riproposto in fase giudiziale), la considerazione per cui tutte le forze di polizia, sia quelle civili che quelle militari, sono contemplate come tali dalla legge n. 121 del 1981, che prevede dunque per esse norme comuni. E' giocoforza, poi, considerare ovvia l'equiparazione tra tutti gli appartenenti alle Forze di polizia, quando il termine di paragone opposto sia il dipendente civile senza funzioni e qualifiche di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza.

**1.8.** Ciò premesso, va detto che, per quanto riguarda l'ordinanza n. 342/2000, essa concerne la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione, degli articoli 16, secondo comma, e 43 della legge 1° aprile 1981, n. 121 e dell'art. 2, quinto comma, della legge 20 marzo 1984, n. 34, nelle parti in cui non estendono al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco l'indennità ivi attribuita al personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato. La Corte Costituzionale risolve la questione evidenziando come, nell'evoluzione legislativa, il trattamento economico degli appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco è stato ricondotto, nell'ambito del nuovo sistema del pubblico impiego "privatizzato", alla contrattazione collettiva e individuale e che a tale evoluzione legislativa è invece rimasto estraneo il personale della Polizia di Stato e degli altri corpi di polizia, esplicitamente escluso dal novero del personale ricondotto al nuovo regime del rapporto di lavoro privato e del contratto collettivo, e tuttora disciplinato dai rispettivi ordinamenti, derivandosene una radicale differenza fra gli ordinamenti considerati. Le differenze che connotano le fonti della relativa disciplina e, sotto il profilo strutturale e funzionale, le categorie di dipendenti messe a confronto, rendono improponibile e ingiustificata la pretesa di estendere, in nome del principio di eguaglianza, agli appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco la attribuzione di una singola componente retributiva prevista dalle specifiche norme relative agli appartenenti alle forze di polizia. Orbene, lungi dal costituire testimonianza di una totale equiparazione giuridica, nel pensiero della Corte Costituzionale, tra tutte le forze di polizia, la sentenza marca esclusivamente la differenza, in punto di regolamentazione del rapporto di lavoro e della disciplina retributiva, tra dipendenti dello Stato che hanno avuto la privatizzazione del rapporto di lavoro (tra cui i Vigili del fuoco) e coloro che a tale privatizzazione sono rimasti estranei, come gli appartenenti alle forze di Polizia. A ciò, tuttavia, non può conseguire certo una valutazione di equiparazione tra dipendenti soggetti ad un ordinamento civile, quali sono gli appartenenti al CFS od alla Polizia di Stato, e quelli cui è attribuito lo *status* di militari, come gli appartenenti alle Forze Armate, abbiano o meno queste ultime, anche funzioni di ordine pubblico e sicurezza al pari delle Forze di polizia ad ordinamento civile.

**1.9.** Passando alla successiva pronuncia del Giudice delle Leggi considerata dal CdS, la sentenza n. 422/1994 giudica la conformità a Costituzione della norma (art. 4, quinto comma, del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546) che inibisce il trattenimento in servizio per un biennio ai sensi della legge 23 ottobre 1992, n. 421, previsto per i pubblici dipendenti, in favore degli appartenenti alla Polizia di Stato. La violazione riguarderebbe,

secondo il rimettente, gli artt. 3 e 97 della Costituzione, individuandone l'illegittimità in quanto discriminerebbe irrazionalmente, nell'ambito di una medesima *species* (dipendenti civili dello Stato), una sottocategoria di essa (il personale appartenente alla Forze di polizia ad ordinamento civile). Tale differenziazione non avrebbe ragione di esistere dal momento che il corpo di Polizia di Stato è stato smilitarizzato, con la conseguenza che i suoi appartenenti rientrerebbero a tutti gli effetti nella categoria dei dipendenti civili: le differenziazioni sono limitate ad alcuni aspetti di specialità operativa, non idonei pertanto ad escluderne lo status di dipendenti civili. In ordine a tale situazione, la Corte Costituzionale ritiene che il differente trattamento previsto “*deve ritenersi costituzionalmente legittimo anzitutto perché il legislatore ha contemplato nella normativa di delegazione la possibilità di introdurre deroghe alla nuova disciplina per determinate categorie di dipendenti; e, con particolare riguardo alla cessazione dal servizio del personale di Polizia "ad ordinamento civile" e del Corpo dei vigili del fuoco, il citato decreto legislativo n. 503 (art. 5 terzo comma) stabilisce che "restano ferme le particolari norme dettate dai rispettivi ordinamenti". In secondo luogo non appare macroscopicamente irragionevole la censurata preclusione ... tenuto anche conto della natura di particolare impegno inerente all'attività del mantenimento dell'ordine pubblico svolta dalle Forze di Polizia*”. Il senso della pronuncia sta dunque nel differenziare gli appartenenti alle Forze di polizia, in quanto esercenti determinate funzioni di particolare impegno rispetto a quelle degli altri dipendenti civili. La giustificazione del differente trattamento rispetto ai dipendenti civili, non sta dunque nella circostanza che gli appartenenti alle Forze di Polizia sono militari, ma perché, in quanto civili, hanno delle competenze singolari ed impegnative (acquisizione delle notizie di reato, mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza), che giustificano il diverso trattamento rispetto ai dipendenti civili con riguardo alla possibilità, riconosciuta soltanto ai secondi, del trattenimento in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo. Il riferimento all' “*ordinamento militare*”, contenuto nella parte finale della sentenza, non ha dunque alcun rilievo per dirimere la questione qui posta e con quel riferimento certo non si vuole (né si sarebbe potuto) estendere la disciplina prevista per gli appartenenti all'ordinamento militare a chi, membri della Polizia di Stato, del CFS del Corpo degli agenti di custodia, oggettivamente, a tale ordinamento non appartiene.

**1.10.** Ancora, per superare i legittimi dubbi di costituzionalità sorti in sede di discussione del d.lgs. n. 177/2016 relativi alla militarizzazione di dipendenti pubblici civili, seppur appartenenti ad una forza di polizia, il CdS ricorda come la Corte Costituzionale (sent. n. 449 del 1999) abbia ricordato che “*la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare, giacché quest'ultimo deve essere ricondotto nell'ambito del generale ordinamento statale «rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini»*” ... Dal che la Corte ha concluso nel senso che “*La garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli «cittadini militari» non recede quindi di fronte alle esigenze della struttura militare; sì che meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze armate (v. le sentenze, richiamate pure dal Consiglio di Stato, nn. 24 del 1989 e 126 del 1985), al fine di assicurare la conformità dell'ordinamento militare allo spirito democratico*” (sent. n. 449 del 1999 cit.). Ancora una volta, le notazioni dell'organo consultivo non hanno risolto (come era legittimo attendersi) il dubbio posto, in

quanto, affermare che ai «*cittadini militari*» è garantito comunque il rispetto dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini e che l'ordinamento militare si conforma allo spirito democratico, non equivale a dire che l'acquisizione dello stato militare non comporti comunque evidenti e pregnanti mutamenti nella condizione giuridica soggettiva del singolo (pur restando l'ordinamento militare, evidentemente, improntato a principi democratici). Tali mutamenti non attengono certo al disconoscimento dei diritti di cittadinanza democratica, ma afferiscono all'assunzione di funzioni che comportano, inevitabilmente, la soggezione ad oneri e compiti, tra i quali può indicarsi, quale esemplificazione emblematica, l'obbligo di prestare la difesa armata dello Stato contro il nemico in guerra, del tutto eccentrici rispetto a quelli che normalmente gravano sugli appartenenti ad una forza di polizia ad ordinamento civile. Per tale ragione, irrazionale è l'assunto finale espresso dal CdS che, nel detto parere, conclude dicendo che: *“il personale del cui mutamento di status si sta, qui, discutendo non appartiene ad un'Amministrazione pubblica civile come tutte le altre, bensì a un Corpo che è caratterizzato da spiccati tratti di analogia con quelli militari (uniformi, gradi, uso delle armi, etc.). Il mutamento di status, di conseguenza, comporta effetti sulle situazioni soggettive assai meno intensi di quelli che si produrrebbero per i comuni impiegati civili dello Stato”*.

**1.11.** La riflessione, in effetti, non centra la questione, lì posta e che si è reso necessario riproporre con il Reclamo al Comitato, che attiene ad un mutamento del rapporto lavorativo a tal punto intenso dall'aver determinato una interversione di *status* giuridico, illegittima se non espressamente voluta, a cui consegue un affievolimento, assai intenso, dei diritti e delle libertà fondamentali che la militarizzazione comporta, questione che prescinde, dunque, evidentemente, dall'uso di *“uniformi, gradi, uso delle armi, etc.”*, prerogativa peraltro di taluni e non di tutti i ruoli del CFS.

**1.12.** Adeguatamente considerate le “giustificazioni” che il CdS ha fornito circa la legittimità della, allora introducenda, riforma, occorre approfondire quali fossero le funzioni specifiche di tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e dei beni ed interessi pubblici esercitate dai membri del CFS. E' importante osservare che, in base alla legge n. 36/2004, il legislatore italiano aveva definito la natura giuridica ed i compiti istituzionali, le funzioni, l'organizzazione ed i rapporti con le regioni e con gli enti locali del CFS. Il CFS, quale forza di polizia ad ordinamento civile ai sensi della richiamata normativa, aveva quali compiti istituzionali la difesa del patrimonio agroforestale italiano, la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema ed aveva, come compito precipuo, il controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane; nell'articolo 2 della l. 36/2004, erano elencate le funzioni proprie del CFS con esclusiva competenza in materia di tutela del bene ambiente, della biosicurezza del cittadino in generale, di controllo dell'agroalimentare.

**1.13.** Per l'efficace perseguimento di tali finalità, al personale del CFS era riconosciuto, a seconda dei casi, la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, di agente di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza. Al riguardo, si consideri quanto prevedeva la conferente normativa: ai sensi del d.lgs. n. 201/1995: *“Al personale appartenente al ruolo degli agenti e degli assistenti sono attribuite le*

*qualifiche di agente di pubblica sicurezza ed agente di polizia giudiziaria” (art. 3); “Al personale del ruolo dei sovrintendenti sono attribuite le qualifiche di agente di pubblica sicurezza ed ufficiale di polizia giudiziaria” (art. 8); “Al personale del ruolo degli ispettori sono attribuite le qualifiche di agente di pubblica sicurezza ed ufficiale di polizia giudiziaria” (art. 14); ai sensi dell’art. 2, comma 1, d.lgs. n. 155/2001, il personale del ruolo direttivo dei funzionari del CFS: “riveste le qualifiche di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza e di ufficiale di polizia giudiziaria”. Tali previsioni completavano quelle del codice di procedura penale italiano: ai sensi dell’Art. 55 rubricato “Funzioni della polizia giudiziaria”: “1. La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant’altro possa servire per l’applicazione della legge penale. 2. Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall’autorità giudiziaria. 3. Le funzioni indicate nei commi 1 e 2 sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria. Ai sensi dell’Art. 56, rubricato “Servizi e sezioni di polizia giudiziaria”: “1. Le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell’autorità giudiziaria: a) dai servizi di polizia giudiziaria previsti dalla legge; b) dalle sezioni di polizia giudiziaria istituite presso ogni procura della Repubblica e composte con personale dei servizi di polizia giudiziaria; c) dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria appartenenti agli altri organi cui la legge fa obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato”. Ai sensi dell’Art. 57, rubricato “Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria”: “1. Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria: a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l’ordinamento dell’amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l’ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità; c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell’arma dei carabinieri o della guardia di finanza. 2. Sono agenti di polizia giudiziaria: a) il personale della polizia di Stato al quale l’ordinamento dell’amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio. 3. Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall’articolo 55”.*

**1.14.** Non appare superfluo rammentare come, nell’ordinamento giuridico italiano, la tutela dell’ordine pubblico abbia assunto nel tempo rilevanza costituzionale. Secondo la sentenza della Corte Costituzionale n. 218/1998, l’ordine pubblico è un concetto che “*é dato da quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l’ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. La tutela di questi interessi - fra i quali rientrano l’integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto o la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l’esistenza e lo svolgimento dell’ordinamento - rappresenta il nucleo delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza che l’art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, come ha riconosciuto questa Corte (sent. n. 77 del 1987), attribuisce in via esclusiva allo Stato*”.

## **2. Le modifiche di *status* generate dal d.lgs. n. 177/2016: il conseguimento dello *status* di militare e gli effetti limitativi sui diritti e sulle libertà fondamentali, la diversa conformazione del rapporto di lavoro.**

**2.1.** Come evidenziato nel Reclamo, le norme del d.lgs. n. 177/2016 hanno sostanzialmente previsto, lo smembramento delle funzioni prima unitariamente esercitate dal CFS e l'attribuzione delle stesse a diverse Amministrazioni pubbliche, prevedendosi il transito del personale verso tali Amministrazioni in assenza di un preventivo assenso dei dipendenti, ma essenzialmente in ragione delle funzioni precedentemente svolte all'interno del CFS, nell'esigenza di soddisfare il principio secondo cui il personale dovesse seguire le funzioni trasferite.

**2.2.** Dunque, l'articolo 7 comma 1 del d.lgs. n. 177 del 2016 ha disposto che: *“Il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, e ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'articolo 9, nonché delle funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza ai sensi dell'articolo 10 e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 11”*. Conseguentemente, il comma 2 dell'articolo 7 ha rideterminato le funzioni attribuite all'Arma dei Carabinieri, includendovi la gran parte di quelle del disciolto Corpo, ad eccezione: a) delle competenze attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco dal successivo articolo 9 (lotta attiva contro gli incendi boschivi e il loro spegnimento con mezzi aerei); b) delle competenze attribuite alla Polizia di Stato (ordine e sicurezza pubblica e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze) e c) al Corpo della guardia di finanza dal successivo articolo 10 (soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e contrasto, nell'ambito degli spazi doganali, alle violazioni in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione); d) delle attività cui provvede direttamente il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali, certificazioni previste dalla convenzione di Washington e adempimenti in materia di alberi monumentali) ai sensi del successivo articolo 11.

**2.3.** L'articolo 12 ha, quindi, rideterminato l'aumento delle piante organiche dei Corpi ed Enti riceventi, in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni ad essi trasferite. Detto articolo disciplina anche le modalità del transito del personale del CFS nell'Arma dei Carabinieri, nel Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, nella Polizia di Stato, nella Guardia di Finanza e nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, oltre che, a domanda, in altre Amministrazioni che avrebbero dovuto essere *“individuate, preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare”*. In sostanza, in base all'articolo 12 del d.lgs. n. 177 del 2016, sono innanzitutto rideterminate le dotazioni organiche dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco,

della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni a essi trasferite; poi è previsto che il Capo del Corpo forestale dello Stato, con provvedimenti da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo d.lgs., deve individuare, sulla base del servizio prestato e delle funzioni esercitate all'atto dell'entrata in vigore, l'Amministrazione - tra l'Arma dei Carabinieri, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - presso la quale ciascuna unità di personale è assegnata. Il medesimo articolo 12, al comma 4, prevede poi che il personale del disciolto Corpo forestale dello Stato - nei venti giorni successivi alla pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che deve individuare (preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare) le Amministrazioni statali, diverse dall'Arma dei Carabinieri, dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, dalla Polizia di Stato, dalla Guardia di Finanza e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, e verso le quali è consentito il transito - possa presentare domanda per detto transito. Alle dette disposizioni normative sono conseguiti i singoli provvedimenti di transito emessi dal Capo del CFS in data 7.11.2016.

**2.4.** Si attua, dunque, per scelta univoca da parte dello Stato il trasferimento dei dipendenti del CFS o verso l'Amministrazione militare dell'Arma dei Carabinieri (e tale è la destinazione subita da 7.177 ex membri del CFS su un totale di 9.360, v. Tabella A allegata al d.lgs. n. 177/2016) o verso la G.d.F. (Amministrazione, egualmente militare), la Polizia di Stato, i VV.FF. o il Mi.p.a.a.f., con l'unica alternativa, per chi non avesse voluto subire tali destinazioni, di optare per la mobilità che comporta la fuoriuscita dal comparto sicurezza e la dismissione delle qualifiche proprie dei membri di una Polizia ad ordinamento civile (le Amministrazioni individuate dal dPCM 23.11.2016 che regola la mobilità non prevede alcun posto all'interno del comparto sicurezza). Dunque, ad eccezione dei pochi (126 unità) transitati alla Polizia di Stato, per tutti gli altri si ha una sostanziale modifica dello *status* giuridico e lavorativo in quanto, essendo agenti ed ufficiali di polizia civile, è posta per loro l'alternativa tra l'acquisizione dello *status* di militare (Arma dei Carabinieri, G.d.F.) o la dismissione delle funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza con la fuoriuscita dal comparto sicurezza (VV.FF., Mi.p.a.a.f., soggetti che optano per la mobilità).

**2.5.** *In primis*, occorre rimarcare l'effetto dell'interversione di *status* da civile a militare all'interno dell'ordinamento giuridico domestico. E' opportuno dunque che, alla definizione dell'inquadramento del CFS e dei suoi membri innanzi compiuta, segua quella relativa all'Arma dei carabinieri ed ai suoi membri (cui quella riferibile alla G.d.F. è sostanzialmente sovrapponibile), onde apprezzare le sostanziali conseguenze che comporta, per i soggetti rappresentati dai ricorrenti, divenire membri di tale Arma.

**2.6.** Innanzitutto, per quanto attiene all'inquadramento nell'Arma dei carabinieri, il d.lgs. n. 177/2016, reca una serie di novelle al d.lgs. n. 66/2010, necessarie per l'istituzione

dei ruoli forestali dell'Arma dei carabinieri e per il transito del relativo personale forestale: sono previste sia disposizioni di carattere permanente, volte a regolamentare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale forestale immesso nelle qualifiche iniziali dei ruoli dell'Arma, sia disposizioni di natura transitoria per l'inquadramento, lo stato e l'avanzamento del personale originariamente in servizio nel CFS.

**2.7.** Per quanto concerne, invece, lo stato giuridico del personale transitato nell'Arma dei carabinieri, il nuovo articolo 2214-*bis*, composto da diversi comma, fissa il principio generale in base al quale il richiamato personale assume lo stato giuridico di militare (comma 2 del nuovo articolo 2214-*bis*). Il transito avviene secondo la corrispondenza dei gradi militari ai sensi dell'art. 632 del d.lgs. n. 66/2010, con l'anzianità nella qualifica posseduta e mantenendo l'ordine di ruolo acquisito nel ruolo di provenienza (comma 1 del nuovo articolo 2214-*bis*). Il comma 20 dell'articolo 2214-*bis* prevede che all'atto del transito, il personale del CFS frequenti uno specifico corso di formazione militare.

**2.8.** Orbene, per quanto riguarda le competenze in generale dell'Arma dei carabinieri si rimanda al Reclamo, ma per comprendere esattamente cosa comporti l'acquisizione dello *status* militare, si inizi col considerare che, ai sensi dell'art. 621 del d.lgs. n. 66/2010, *“è militare il cittadino che presta servizio armato a difesa della Patria, ... secondo quanto stabilito dalle norme del presente codice”* (v. comma 1), *“lo stato di militare comporta l'osservanza dei doveri e degli obblighi relativi alla disciplina militare stabiliti dal presente codice e dal regolamento”* (v. comma 5) ed *“il militare è tenuto a prestare giuramento all'atto di assunzione del servizio”* (v. comma 6). Nel regolamento di disciplina, DPR n. 545/1986, il combinato disposto degli art. 6 e 9, prevede che il militare presti giuramento in forma solenne, con il quale s'impegna ad operare per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate con assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane, con disciplina ed onore, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, senza risparmio di energie fisiche, morali ed intellettuali affrontando, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita.

**2.9.** Ad un primo sguardo d'insieme alle modifiche che importa il descritto assorbimento, nei diritti e doveri del membro del CFS, si consideri, innanzitutto, che diviene esigibile da parte dello Stato l'obbligo della difesa armata del Paese.

**2.10.** Si consideri poi che, nell'ambito del CFS, le funzioni di polizia giudiziaria erano svolte alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria (art. 56 CPP), mentre i comandi dell'Arma dei carabinieri competenti all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale, danno notizia alla scala gerarchica della trasmissione, secondo le modalità stabilite con apposite istruzioni del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri (art. 237 DPR 15/03/2010 n. 90), adempiendo verso l'autorità giudiziaria agli obblighi di legge che loro incombono, una volta osservate le disposizioni che regolano i propri rapporti interni di dipendenza gerarchica (art. 178 D.Lgs. 66/2010). Con il d.lgs. n. 177/2016, si è peraltro avuto l'ardire di estendere tale regola a tutte le polizie e la questione è stata fatta

immediatamente oggetto di conflitto di attribuzioni sollevato dalla Procura di Bari dinanzi la Consulta per invasione delle competenze della magistratura da parte dell'esecutivo, dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 273/2017 ed il procedimento è ora in attesa di essere calendarizzato per la discussione in pubblica udienza.

**2.11.** I militari sono poi soggetti, differentemente da qualsiasi altro dipendente civile (compresi i membri delle polizie ad ordinamento civile) ai c.d. trasferimenti d'autorità, rispetto ai quali, il CdS ha avuto modo di descrivere le caratteristiche, gravemente limitative dei diritti del personale che vi è soggetto: *“è pacifico nella giurisprudenza di questo Consiglio che i provvedimenti di trasferimento d'autorità disposti dall'amministrazione militare rientrano nel genus degli ordini (cfr., ex plurimis, Sez. IV, 5 luglio 2002 n. 3693; 20 marzo 2001 n. 1677; 8 maggio 2000 n. 2641). ... ineludibili esigenze di organizzazione, coesione interna e massima operatività delle Forze Armate impongono di sussumere nella categoria dell'ordine del superiore gerarchico questi provvedimenti che attengono, in buona sostanza, ad una semplice modalità di svolgimento del servizio sul territorio.... Dalla natura giuridica di ordine del provvedimento di trasferimento discendono importanti conseguenze sul piano della individuazione della disciplina sostanziale applicabile. In primo luogo, tali ordini sono sottratti alla disciplina generale dettata dalla L. n. 241 del 1990 (cfr., fra le tante, dec. n. 3693/02 cit.; n. 2641/00 cit.) e non richiedono alcuna motivazione, perché attinenti a materia in cui l'interesse pubblico specifico prevale in modo immediato e diretto su qualsiasi altro. Inoltre, in materia di incarichi militari non possono fondarsi aspettative di ius in officio, non essendo configurabile una posizione soggettiva giuridicamente tutelata del militare alla sede di servizio, a fronte della quale sussista un onere di motivazione delle esigenze giustificative del provvedimento (cfr. n. 2641/00 cit.; n. 3693/02 cit.)”* (v. CdS sentenza n. 3695/2010).

**2.12.** Peculiare tratto distintivo che emerge dal raffronto tra la disciplina cogente per i membri del CFS con quella prevista per gli appartenenti all'Arma dei carabinieri, attiene all'applicazione della legge penale militare, in virtù delle previsioni del codice penale militare in tempo di pace (in breve, c.p.m.p.) e del codice penale militare di guerra (in breve, c.p.m.g.), entrambi disciplinati dal regio decreto n. 303/1941, e la soggezione alla giurisdizione militare.

**2.13.** In considerazione dell'effetto immediato che la modifica normativa considerata comporta, è opportuno cogliere, in sintesi, alcuni aspetti della legge penale militare in tempo di pace, che trova quotidiana applicazione a tutti i soggetti che acquisiscono lo speciale *status* di militare. Gli aspetti che caratterizzano la predetta specialità possono elencarsi nel seguente modo:

- previsione aggravata di pena per reati, analoghi a quelli civili, ma che si caratterizzano come militari;
- applicazione della legge penale militare di pace ad opera di un'autorità giudiziaria speciale, separata dall'autorità giudiziaria ordinaria;
- rilevanza penale di doveri disciplinari e di servizio, ivi compresi doveri del tutto particolari, non richiesti ad alcun altro cittadino, come il coraggio, l'onore e la lealtà;

- sua applicazione, contrariamente alla legge penale comune, anche oltre i confini territoriali dello Stato;
- previsione di una speciale procedura, che presenta connotazioni peculiari rispetto alla procedura penale ordinaria;
- previsione di un gruppo di norme poste a tutela penale della disciplina militare: tali reati sono connotati dalla tutela di interessi inerenti la disciplina militare intesa quale *“regola fondamentale dei cittadini alle armi”* (art. 1346, c. 1, d.lgs. n. 66/2010);
- gli obblighi di fedeltà, obbedienza, segreto d’ufficio ed esclusività della prestazione di lavoro, propri del rapporto di lavoro pubblico, assumono maggiore e singolare gravosità, attesa la severità della reazione, sia di tipo disciplinare che penale.

**2.14.** L’art. 1 c.p.m.p., deputato ad indicare le *“persone soggette alla legge penale militare”* proclama che tale legge *“si applica ai militari in servizio alle armi e quelli considerati tali”*. Per *“militare”* il codice intende in generale la persona che presta servizio con tale qualità presso una delle forze armate o dei corpi armati dello Stato, e dunque, presso l’Arma dei carabinieri. Il legislatore del c.p.m.p. non attribuisce autonomamente la qualifica di militare, ma si limita a far rimando alle leggi attributive di tale *status* derivante dall’appartenenza a una struttura organizzativa qualificata o qualificabile come *“forza armata”*. Attualmente risulta far parte delle forze armate in senso lato, oltre a quelle ritenute tali per essere da sempre garanti della difesa dello Stato (esercito, marina, aeronautica), anche l’Arma dei carabinieri (come noto, prima inquadrata nell’esercito ed oggi qualificata forza armata dalla l. n. 78/2000) e la G.d.F., ma non certo lo era il disciolto CFS, né lo è la Polizia di Stato o la Polizia penitenziaria a seguito della loro smilitarizzazione (d.lgs. n. 804/1948, l. n. 121/1981 e l. n. 395/1990). La soggezione degli ex membri del CFS a tale corpus normativo è frutto diretto del loro transito nell’Arma dei carabinieri e dell’espressa previsione del d.lgs. n. 66/2010, innanzi ricordata, che espressamente prevede l’acquisizione dello status giuridico militare.

**2.15.** La nozione di reato militare, limite costituzionale oggettivo della giurisdizione dei tribunali militari, secondo quanto disposto dall’art. 103, c. 3, Cost., è contenuta nell’art. 37 c.p.m.p. il quale stabilisce che è reato militare *“qualunque violazione della legge penale militare”*, puntualizzando al c. 2 che *“è reato esclusivamente militare quello costituito da un fatto che, nei suoi elementi materiali costitutivi, non è, in tutto o in parte, preveduto come reato dalla legge penale comune”*, mentre è l’art. 263 c.p.m.p. a disporre che appartiene ai tribunali militari *“la cognizione dei reati militari commessi dalle persone alle quali è applicabile la legge penale militare”*. L’art. 38 c.p.m.p., poi, stabilisce che *“le violazioni dei doveri del servizio e della disciplina militare, non costituenti reato, sono prevedute dalla legge ovvero dai regolamenti militari ... e sono punite con le sanzioni in essi stabilite”* esprimendo dunque l’univoco significato che è quello di ammettere che le violazioni dei doveri del servizio e della disciplina possono, diversamente che per i dipendenti civili, costituire reato (trovando in tal caso regolamentazione nel c.p.m.p. ed essendo previste da altre norme quelle che tale caratteristica non abbiano).

**2.16.** Venendo ad una esemplificazione della disciplina penale che, al momento del loro ingresso nel CFS non trovava applicazione per i soggetti rappresentati dalle organizzazioni esponenti, essendo applicata esclusivamente in virtù del transito forzato nell'Arma dei carabinieri, vediamo che in essa, avuto riguardo alla natura del dovere violato, trovano distinzione in reati che hanno riguardo (i) alla fedeltà al giuramento prestato e la difesa militare, i reati contro (ii) il servizio militare e contro (iii) la disciplina militare ed i reati speciali contro (iv) l'amministrazione militare, contro la fede pubblica, contro la persona e contro il patrimonio.

**2.17.** Con riguardo alla prima tipologia, pur presentando essi analogia con i reati comuni, si è osservato che *“il militare che compie atti di tradimento, di spionaggio o di rivelazione di segreti, oltre ad avere un dovere comune ad ogni cittadino infrange un dovere maggiore ... la difesa delle istituzioni per la sicurezza interna dello Stato e la difesa della Patria per la sicurezza esterna”* (v. Relazione della commissione reale ai progetti preliminari del c.p.m.p. e del c.p.m.g., pag. 96). La violazione dello speciale dovere proprio del militare determina, dunque, una particolare fisionomia del reato, che si riflette sulla sua intensità della pena comminata per il militare rispetto al cittadino comune. In tale parte del c.p.m.p., non mancano comunque reati esclusivamente militari, o che comunque non trovano corrispondenza in reati comuni previsti contro la personalità dello Stato (es. art. 85). In particolare, con riguardo ai reati inerenti il dovere di fedeltà, sebbene tale dovere abbia una particolare intensità anche per tutti i cittadini *“investiti di funzioni pubbliche”*, i quali, nei casi stabiliti dalla legge, prestano giuramento (art. 54, c. 2, Cost.), la legge in relazione a questi ultimi non ha certo stabilito, come per i militari, che *“l'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare”* (art. 4, l. n. 382/1978), trovando peraltro tale previsione riscontro nella formula di giuramento adoperata ai sensi dell'art. 2 l. n. 382/1978. Naturalmente, che per i militari sia stabilito un dovere giuridico di fedeltà più intenso rispetto ad ogni altro cittadino, anche quelli investiti di funzioni pubbliche, è giustificato dalla considerazione che si tratta di soggetti che, in adempimento di un obbligo costituzionale, devono istituzionalmente assicurare *“la difesa dello Stato”* e concorrere *“alla salvaguardia delle libere istituzioni”*.

**2.18.** La violazione del dovere di fedeltà da parte del militare, connesso anche alla particolare posizione soggettiva e funzionale di chi lo compie, comporta un inasprimento evidente delle pene comuni, previste per i delitti contro la personalità dello Stato. Infatti, ai sensi dell'art. 77 c.p.m.p. *“Il militare, che commette alcuno dei delitti contro la personalità dello Stato preveduti dagli articoli 241, 276, 277, 283, 285, 288, 289 e 290bis del Codice penale... è punito a norma delle corrispondenti disposizioni dello stesso Codice, aumentata di un terzo la pena della reclusione”*; ai sensi invece del successivo art. 78 è punito, a norma delle corrispondenti disposizioni del c.p., con l'aumento di un terzo della pena detentiva, il militare colpevole di istigazione o cospirazione a commettere alcuno dei reati di alto tradimento, ovvero il militare che per commetterli, promuove, costituisce od organizza una banda armata. Gli artt. da 79 a 83 c.p.m.p. , ancora, puniscono altrettanti reati comuni (offesa all'onore ed al prestigio del PR, vilipendio della Repubblica, delle Istituzioni costituzionali, delle Forze Armate etc.), inasprendo le pene comminate ai normali cittadini ed estendendo anche le fattispecie

criminoze (v. in particolare art. 81 c.p.m.p.), dovendosi ricordare che, per i cittadini comuni, peraltro, la l. n. 85/2006 ha estensivamente disposto una depenalizzazione di tali tipi di reato. Così l'art. 84 c.p.m.p. introduce una fattispecie di reato sostanzialmente non esistente nel c.p. prevedendo la punizione delle intelligenze con lo Stato straniero non solo in caso quest'ultimo muova guerra, ma anche se la guerra resti una mera ipotesi. Sono ancora connotati dalla previsione di una maggiore pena, rispetto alle omologhe fattispecie del c.p., i reati previsti dall'art. 97 c.p.m.p.

**2.19.** Passando a quella categoria di reati individuati come contrari al servizio militare, il codice individua in tale ambito, ad esempio l'allontanamento dal servizio senza autorizzazione e la mancata presentazione senza legittimo motivo al termine di una legittima assenza. Nei due casi (artt. 147 e 148 c.p.m.p.) è integrato il classico reato di diserzione (punito con la reclusione da 6 mesi a 2 anni) o il minore reato di allontanamento illecito, trattandosi in ambo i casi di reati tipici del militare, che dunque hanno trovato applicazione per gli ex membri del CFS transitati nell'Arma proprio in virtù dell'acquisizione del nuovo status giuridico. Parimenti ciò si verifica per quei reati che hanno come tratto comune il consistere in fraudolente modificazioni delle proprie condizioni fisiche o psichiche, effettivamente cagionate o falsamente rappresentate (artt. 157 - 163 c.p.m.p.).

**2.20.** Di nuova applicazione per gli ex membri del CFS transitati all'Arma sono del pari, in tale categoria di reati, quelli di violata consegna (artt. 118 - 124 c.p.m.p.). La violata consegna, in un ambito in cui l'obbligo del servizio militare è intessuto di prescrizioni doverose e puntuali, costituisce cerniera per la rilevanza penale di ogni violazione delle disposizioni impartite per il servizio. Tale previsione penale svolge un ruolo parallelo a quello che, nel campo dei reati militari contro la disciplina, è svolto dalla figura che incrimina ogni inottemperanza agli ordini dei superiori (c.d. disobbedienza: art. 173 c.p.m.p.), ma stavolta non tanto per il mancato o inesatto adempimento all'attività, quanto per i riflessi che tali fatti producono nei confronti del bene della gerarchia, inteso come valore in sé.

**2.21.** Ci sono poi i reati contro specifici servizi come l'evasione cagionata con colpa (art. 126 c.p.m.p.) o quelli contro le comunicazioni militari (art. 128 e ss. c.p.m.p.), che del pari sono di nuova applicazione nei confronti degli ex membri del CFS.

**2.22.** Così come trova innovativa applicazione la singolarissima previsione dell'art. 137 dell'articolato normativo in esame che punisce la codardia. Il legislatore coniuga la violazione del dovere di non essere codardo, cioè del dovere di essere coraggioso, con la norma del regolamento di disciplina militare (art. 9, c. 1) che impone di assolvere i doveri istituzionali *“senza risparmio di energie fisiche, morali ed intellettuali, affrontando, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita”*.

**2.23.** Né, infine, in tale ambito di norme, può omettersi di considerare l'art. 140 c.p.m.p. che punisce il militare che *“in qualsiasi modo forza la consegna”* (reclusione da sei mesi a due anni), il che, come noto non comporta necessariamente agire con violenta

sopraffazione, ma semplicemente agire in contrasto con ciò che viene richiesto, di fare o non fare, dal titolare della consegna.

**2.24.** Veniamo, infine, a guardare più da vicino l'ulteriore rivoluzione che informa ad estremo rigore l'azione dei soggetti divenuti militari quali non più semplici cittadini e dipendenti pubblici, ovvero la rilevanza penalistica delle violazioni della disciplina, cui è dedicato un titolo a parte (il III) del libro II del c.p.m.p.. La dottrina identifica la disciplina militare come quel complesso di norme di condotta - costitutive di diritti e di doveri - che i militari devono osservare nell'espletamento del servizio e, in determinati casi, anche fuori di esso (Garino, *Disciplina militare*, 5), che tutelano l'*ordine pubblico militare*, inteso come insieme delle condizioni minime di esistenza dell'ordinamento militare, cioè dell'organizzazione delle forze armate, delle sue formule e dei suoi rapporti organizzativi (Brunelli - Mazzi, *Diritto penale militare*, 325). Tra tali condizioni, aspetto fondamentale ha il rapporto gerarchico personale e la tutela è fornita sotto il duplice aspetto della tutela delle persone fisiche in quanto investite di superiorità gerarchica o in quanto offese da chi è investito di tale superiorità, o come tutela del mezzo attraverso cui il rapporto si sviluppa: l'ordine. Dunque, si hanno incriminazioni che normalmente trovano ingresso anche nel codice penale ordinario e che tutelano vita, integrità fisica, libertà morale, così come incriminazioni che riguardano l'inosservanza di un ordine gerarchico intimato da un superiore a un inferiore (disobbedienza). Partendo dall'insubordinazione con violenza, dunque, vediamo che la caratterizzazione rispetto all'omologo ordinario, si ha nella maggiore gravosità della pena per i reati meno gravi e con l'operatività di una previsione aggravatrice indefinita per i reati più gravi (artt. 186 - 195 c.p.m.p.). Se si guarda la giurisprudenza, con maggior sforzo di comprensione, si nota come l'aggravarsi della repressione rispetto alle condotte, consegue al maggior prestigio da doversi riconoscere al superiore: e così, anche il tono arrogante, a differenza di quanto capita nel diritto comune, può realizzare un'offesa penalmente rilevante (cfr. Cass. 19.7.1989 e, per un'ampia casistica: Santoro, *Codici penali militari*, 690 ss.).

**2.25.** Un esempio lampante dell'assoluta novità che la riforma ha portato nel patrimonio giuridico dei soggetti trasferiti all'Arma è dato poi dal reato di ingiuria, depenalizzato nell'ordinamento civile (d.lgs. n. 7/2016), e che, nell'ambito delle leggi penali militari, nei rapporti tra militari è disciplinato, nell'ambito della insubordinazione, come segue: "1. Il militare, che minaccia un ingiusto danno ad un superiore in sua presenza, è punito con la reclusione militare da sei mesi a tre anni. 2. Il militare, che offende il prestigio, l'onore, o la dignità di un superiore in sua presenza, è punito con la reclusione militare fino a due anni" (v. art. 189 c.p.m.p.).

**2.26.** La disobbedienza (art. 173 c.p.m.p.) che impone la reclusione militare fino ad un anno al militare che "omette, rifiuta o ritarda di obbedire ad un ordine attinente al servizio o alla disciplina, intimatogli da un superiore", informa innovativamente i rapporti di lavoro degli ex membri del CFS, oggi Carabinieri Forestali, divenendo norma cardine del sistema entro il quale saranno, *ex novo* ed in assenza di scelta volontaria incondizionata, irreggimentati, trovando vastissima applicazione.

**2.27.** In tale ambito, singolare caratterizzazione assumono poi i reati di ribellione all'autorità militare, nella sua essenza di fondamento dell'ordinamento militare: rivolta (art. 174 c.p.m.p.) con pena di reclusione da 3 a 15 anni e rimozione, ammutinamento (art. 175 c.p.m.p.) pena da 6 mesi a tre anni e rimozione, nell'ambito del quale risulta - ad esempio - ricompresa la fattispecie di cui al n. 2, dell'art. 175, c. 1, che incrimina i soggetti i quali persistano *“nel presentare, a voce o per iscritto, una domanda, un esposto o un reclamo”*. Vi sono poi i reati riconducibili al concetto di sedizione, nati nella necessità di colpire i comportamenti che possano *“deprimere il morale delle truppe”* e che possano ingenerare un *“fenomeno contagioso che deve essere tenuto lontano dalla milizia”* (v. *Relazione della commissione reale ai progetti preliminari del c.p.m.p. e del c.p.m.g.*, pag. 143). Rispetto ad essi, la Corte Costituzionale, pur non esitando a marcarne i tratti autoritativi, non ne ha mai sentenziato l'incostituzionalità, se non limitatamente all'ipotesi del reclamo collettivo, di cui all'art. 180, c. 1, c.p.m.p. (che puniva il fatto di 10 o più militari che, collettivamente o separatamente, ma previo accordo, avessero presentato una stessa domanda o uno stesso esposto o reclamo), lasciando pur in vita il suo secondo comma, che continua a considerare punibile il fatto che la domanda, l'esposto o il reclamo sia presentato da 4 o più militari mediante pubblica manifestazione.

**2.28.** Rispetto alla tipologia di reati ricordati, assumono minore impatto quelli che si caratterizzano come contrari all'amministrazione militare, alla fede pubblica, alla persona ed al patrimonio, e sui quali può farsi un rimando generico, attesa l'indubbia sufficienza della descrizione fin qui operata (seppur in forma esemplificativa) a dare la misura dell'abnormità del provvedimento legislativo che ha inverato la soggezione a tale normativa di dipendenti pubblici che non hanno espresso, nella procedura di transito all'ordinamento militare di destinazione, alcuna forma incondizionata di adesione.

**2.29.** Le differenze si colgono anche con riguardo alle pene conseguenti ai reati militari (v. c.p.m.p., artt. 22 e ss.), in quanto: la reclusione militare si sconta in uno stabilimento militare di pena, con l'obbligo del lavoro non retribuito; gli stabilimenti di pena sono dunque diversi da quelli ordinari, anche perché il militare, durante l'espiazione della pena, continua ad essere sottoposto alla disciplina militare; è inoltre previsto che gli ufficiali, che per effetto della condanna non hanno perduto il grado, debbano scontare la pena in uno stabilimento diverso da quello destinato ad altri militari. Le pene militari accessorie, ai sensi dell'art. 24 c.p.m.p., sono: a) la degradazione; b) la rimozione; c) la sospensione dall'impiego; d) la sospensione dal grado; e) la pubblicazione della sentenza di condanna. In tale ultimo caso, in particolare, previsto solo in caso di ergastolo, si ha la pubblicazione della sentenza di condanna mediante affissione nel comune dove è stata pronunciata, in quello in cui il delitto fu commesso ed, infine, in quello dove ha sede il Corpo di appartenenza del militare condannato.

**2.30.** L'abnormità del provvedimento legislativo è viceversa più marcatamente sottolineata dalla conseguente soggezione, dal 1° gennaio 2017, alla giurisdizione militare. Gli ex appartenenti al CFS, a partire da tale data, soggiacciono, in virtù del transito nei ruoli militari, alla giurisdizione penale militare in luogo di quella ordinaria.

**2.31.** L'assorbimento del CFS nell'Arma dei carabinieri ha comportato poi, la immediata cessazione dell'esistenza delle organizzazioni sindacali e la tutela sindacale stessa in favore dei singoli, di cui si dirà al successivo punto II delle presenti Osservazioni.

**2.32.** E' utile ricordare che alcuna differenziazione viene operata con riguardo al personale del CFS destinato al transito nell'Arma dei carabinieri, rispetto ai cui appartenenti non vi è alcuna sostanziale differenza in termini di soggezione ad obblighi, doveri e compiti.

**2.33.** Orbene, se per ciò che concerne le funzioni di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza, alcun sensibile mutamento comporta il decreto, sotto il profilo dell'acquisizione dello stato giuridico militare, sono indubbiamente rilevanti le modifiche indotte nella posizione giuridica soggettiva degli ex membri del CFS.

**2.34.** Emblematici sono i richiami poc'anzi fatti ad alcune delle norme che non riguardavano tali soggetti, prima del decreto impugnato e che, in virtù di tale, illegittimo atto, divengono cogenti.

**2.35.** La questione si pone con particolare rilevanza con riguardo poi agli appartenenti al ruolo dei tecnici, che espletavano attività tecnico-scientifica, tecnico-strumentale ed amministrativa (si tratta dei Periti, Revisori ed Operatori e Collaboratori). Occorre considerare che tale ruolo viene istituito con il d.lgs. n. 201/1995, inizialmente costituito da personale proveniente dal M.i.p.a.a.f. e, successivamente, da coloro che risultano inidonei al servizio in divisa e chi, raggiunta una determinata anzianità di servizio, può richiedere di transitarvi provenendo dai ruoli in divisa. Si tratta in sostanza di personale che non aveva nemmeno dotazione d'arma, né indossava divisa differenziandosi profondamente, dunque, anche dal personale in divisa del CFS. La connotazione, spiccatamente tecnica di tale ruolo, è tale che essi presentavano profonde differenze anche con i ruoli tecnici della Polizia di Stato, che, a differenza loro, sono dotati di armamento individuale e di divisa. Ciononostante, si trattava pur sempre di personale cui erano attribuite le qualifiche, a seconda dei casi, di agente di polizia giudiziaria e di ufficiale di polizia giudiziaria, limitatamente alle funzioni esercitate (v. l. n. 81/2006 che converte d.l. n. 2/2006). Anche costoro, senza distinzione alcuna, han subito il transito nell'Arma dei Carabinieri.

**2.36.** Il complesso di limitazioni e condizionamenti indotti dallo *status militi* è di tale pregnanza, dunque, che la sua acquisizione, non essendo frutto di una libera scelta ma essendo forzata, si pone in aperta antitesi con ogni principio democratico e con l'articolo 1 della Carta sociale europea. Quanto rilevato si ritiene, infatti, sia gravemente lesivo del diritto del personale del CFS al mantenimento della professionalità, acquisita per il tramite del superamento di un pubblico concorso, maturata negli anni di carriera e frutto di una scelta professionale, che non comprendeva il servizio armato a difesa dello Stato e che non prevedeva la soggezione ai doveri ed obblighi propri degli appartenenti alle forze armate.

**3. Le modifiche di *status* generate dal d.lgs. n. 177/2016: la fuoriuscita dal comparto sicurezza, la sottrazione delle qualifiche di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza, il mutamento del trattamento retributivo in connessione alla perdita della progressione di carriera.**

**3.1.** Occorre osservare poi che, anche coloro che non sono transitati nei ruoli militari, hanno subito un rilevante mutamento di *status* ed una altrettanto rilevante modifica del rapporto di lavoro sia sotto il profilo dell'attribuzione dei poteri riconosciuti dall'ordinamento giuridico, sia sotto il profilo della retribuzione e dell'avanzamento di carriera, che, ancora, sotto il profilo dello svolgimento di funzioni. L'approfondimento appare rilevante atteso che, in tal senso, sono accumulate le sorti di tutti coloro che non abbiano avuto come destinazione finale quella dell'Arma dei Carabinieri o della G.d.F.: sia coloro che sono stati destinati *ab inizio* al di fuori del comparto sicurezza (VV.FF. e Mi.p.a.a.f.), sia coloro che tale destino abbiano subito per aver scelto la mobilità quale unica alternativa alla militarizzazione. Con l'unica eccezione dunque delle 123 unità destinate alla Polizia di stato.

**3.2.** Le qualifiche ricordate ai punti 1.13. e 2.35 sono, infatti, del tutto perse per effetto della fuoriuscita dal comparto sicurezza, con la conseguenza che quanti si sono trovati a subire tale destinazione, vuoi per le destinazioni impartite autoritativamente dallo Stato, vuoi per effetto della partecipazione al bando di mobilità (unica condizione possibile per non subire la militarizzazione) si sono trovati a svolgere un'attività non solo differente, ma che li ha praticamente privati delle funzioni che svolgevano nel CFS e delle qualifiche rivestite.

**3.3.** Al riguardo, non può non sottolinearsi come l'art. 52 del d.lgs. 165/2001 sancisce il diritto del dipendente ad essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto, o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi. Conseguentemente, come confermato dalla giurisprudenza, l'articolo 52 rimanda ad un concetto di equivalenza "formale" ancorato ad una valutazione demandata ai contratti collettivi e non sindacabile da parte del giudice. Pertanto, per non incorrere nella violazione dell'art. 52, condizione necessaria e sufficiente, affinché le mansioni possano essere considerate equivalenti è la mera previsione in tal senso da parte della contrattazione collettiva, indipendentemente dalla professionalità specifica che il lavoratore possa avere acquisito in una precedente fase del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.. Tuttavia, nel caso del transito degli ex membri del CFS, non è proprio possibile effettuare tale comparazione in quanto loro svolgevano, nella soppressa forza di polizia, compiti caratterizzati da una specificità e particolarità intrinsecamente connessa al particolare *status* acquisito e alle particolari funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza esercitate.

**3.4.** E' evidente, in altri termini, che di equivalenza delle mansioni non possa, nemmeno ipoteticamente, parlarsi, essendosi in presenza, viceversa, un vera e propria sottrazione integrale delle funzioni da svolgere, che, come peraltro da costante

giurisprudenza anche nazionale (Cfr. Cass. n. 11835 del 2009, Cass. n. 11405 del 2010; Cass. n. 687 del 2014), è vietata nell'ambito del pubblico impiego.

**3.5.** Per gli appartenenti al comparto sicurezza nemmeno sono definite contrattualmente le mansioni cui l'operatore di polizia può essere adibito; essendo, viceversa, le stesse strettamente connesse al grado e al ruolo rivestito e strettamente connesse alle funzioni di polizia giudiziaria, che sono riconosciute in capo a tali pubblici impiegati senza limitazioni spazio-temporali: gli ex membri del CFS rivestivano, infatti, in maniera permanente le qualifiche, a seconda dei casi, di agente ed ufficiale di polizia giudiziaria e di agente ed ufficiale di pubblica sicurezza.

**3.6.** In buona sostanza, le mansioni, per gli appartenenti del comparto sicurezza, sono strettamente collegate alla qualifica. Tale osservazione trova conferma in giurisprudenza, ove si è correttamente sostenuto: *“Con riferimento all’ambito delle forze di polizia (cui appartiene il Corpo forestale dello Stato) la giurisprudenza prevalente ha ribadito che nell’ambito del pubblico impiego, è la qualifica (e non l’attività concretamente svolta) il parametro al quale la retribuzione è inderogabilmente riferita.”* (v. Tar Lazio – Roma, Sez. II, sent. n. 6167/2014).

**3.7.** Le primarie esigenze di tutela dell'interesse alla professionalità del lavoratore vengono dunque platealmente violate, in un contesto in cui dovrebbero essere prioritarie, con una inammissibile revoca delle qualifiche di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza e sottrazione delle funzioni prima attribuite, pur in un contesto in cui la giurisprudenza non aveva mancato di sottolinearne l'importanza: l'equivalenza delle mansioni deve avvenire sulla base del bagaglio di capacità ed esperienza che costituisce il patrimonio professionale del lavoratore, senza che assuma alcun rilievo la loro equivalenza formale (Cass. 13173/2009, Cass. 1916/2015), in virtù della quale le nuove devono essere collocate nel medesimo livello di inquadramento o nella stessa area professionale delle precedenti (v., tra le altre, Cass. 15 febbraio 2003 n. 2328).

**3.8.** La qualifica della propria mansione è infatti un diritto soggettivo del lavoratore poiché essa è strettamente collegata alla professionalità che non può essere per alcun motivo danneggiata perché, come in diverse occasioni affermato dalla Corte Costituzionale, tale danneggiamento provoca compromissione delle aspettative del lavoratore, danni alla persona e alla sua dignità. E' solo in tal modo che il Lavoro viene colto nella sua essenza attività che concorre al progresso materiale e spirituale della società di cui il divieto di demansionamento è garante.

**3.9.** Inoltre, non è di secondaria importanza rilevare come la fuoriuscita dal comparto sicurezza, tra i fuoriusciti ricomprendendosi come detto i soggetti trasferiti al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, comporta le perdite economiche e l'annullamento della progressione di carriera in godimento che, per ragioni sistematiche, sono trattate nei punti 4.7, 4.8, 4.9 e 4.10.

#### **4. Sulle alternative concesse ai dipendenti del CFS destinatari dei provvedimenti di trasferimento: la mobilità ex art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 177/2016.**

**4.1.** Sotto il profilo della violazione dell'articolo 1 della Carta sociale europea, le difese del Governo italiano si sono assestate sull'unico elemento teoricamente spendibile: l'esistenza dell'alternativa della mobilità alla militarizzazione conseguente all'assorbimento del personale nell'Arma dei Carabinieri. E' necessario dunque affrontare approfonditamente l'argomento, onde evidenziare l'assoluta inconsistenza della difesa svolta ed evidenziando come l'alternativa astrattamente concessa non sia in grado di scalfire la sussistenza della violazione denunciata. Le riflessioni di seguito spese hanno evidentemente rilevanza anche con riguardo alla posizione di quanti abbiano, dall'altro versante, subito la fuoriuscita dal comparto sicurezza.

**4.2.** Al riguardo, pare opportuno partire, individuandole come efficace replica alle argomentazioni del Governo italiano, dalle condivisibili notazioni delle due ordinanze con le quali il TAR per l'Abruzzo, Pescara, ed il TAR per il Veneto, Venezia, nell'ambito del contenzioso nazionale sviluppatosi per effetto dell'impugnazione dei decreti di trasferimento, hanno inteso rimettere alla Consulta la questione di legittimità costituzionale della delega contenuta nell'art. 8 della legge 124/2015 (c.d. *Legge Madia*) e del d.lgs. n. 177/2016 sotto plurimi profili.

**4.3.** Il primo Giudice, dopo aver sintetizzato la disciplina della mobilità introdotta dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 177/2016, ha argomentato al riguardo come segue: *“In sostanza, il personale assegnato all'Arma dei Carabinieri (o ad altra forza di polizia o al Ministero delle politiche agricole), se rinuncia a tale assegnazione si espone a procedure di mobilità e al collocamento in disponibilità, quindi ad un sicuro peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro e a una possibile estinzione dello stesso, previa collocazione in disponibilità per 24 mesi. Ciò senza considerare che l'incertezza e il conseguente rischio di esporsi a una tale procedura (circostanze che appaiono sufficienti a sconsigliare ai più di percorrere tale strada) risiedono anche nell'esiguo numero di posti disponibili per il transito di personale in altre Amministrazioni (come rileva il ricorrente, nell'ultima versione del d.lgs. n. 177 del 2016 è stata eliminata la previsione di una generalizzata possibilità di transitare nella Polizia di Stato, quindi mantenere lo stato di impiegato civile nel comparto sicurezza). Tale esiguo numero di posti disponibili in altre Amministrazioni civili dello Stato, se da un lato appare giustificato dall'esigenza di non disperdere il personale del Corpo Forestale e quindi di mantenere i medesimi livelli di efficienza imposti dalla legge delega (come rilevato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016), dall'altro rende meramente formale e astratta (secondo una valutazione che deve necessariamente essere compiuta ex ante, e non ex post, allorché l'esiguo numero di personale che ha scelto la strada del transito ad altra Amministrazione è appunto l'effetto dell'esiguità dei posti e dell'incertezza del suo esito) la possibilità di scelte alternative alla “militarizzazione”, per coloro i quali vi sono ricompresi in virtù delle funzioni precedentemente esercitate. Peraltro, come si evince dalla memoria del ricorrente (pag. 3) e non oggetto di specifica contestazione, in base al DPCM 21.11.2016 adottato per disciplinare la mobilità presso*

altre Amministrazioni tutte estranee al comparto sicurezza, il ricorrente stesso avrebbe avuto per la sua qualifica e il suo grado la possibilità di aspirare solo a posti fuori Regione. Da un'attenta lettura del testo dell'articolo 12 del d.lgs. n. 177 del 2016, pertanto, non pare trovarsi conferma a quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016, ossia che la scelta di non aderire all'eventuale destinazione all'Arma dei Carabinieri (così come ad altra Forza di Polizia ad ordinamento militare) non comporterebbe alcun rischio di peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro (benché nello stesso parere poi si evidenzia invece il rischio e l'incertezza sul piano economico per chi opti per non aderire al transito nell'Arma dei Carabinieri o nell'altra Forza di Polizia, anche a ordinamento militare: "È evidente, dunque, che vi è un amplissimo margine per gli appartenenti al Corpo forestale per rifiutare l'accesso all'Arma ed essere trasferiti ad altra Amministrazione civile, in quanto coloro che hanno optato per la privatizzazione del rapporto di lavoro, qualora entro il 31 dicembre 2016 non trovino collocazione in altra amministrazione statale nell'ambito del contingente determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 12, comma 3) o nell'ambito di "non ben definite" altre forme di collocazione da individuarsi previo esame congiunto con i sindacati, sono collocati in disponibilità con effetti sul trattamento economico, in quanto non potranno percepire l'eventuale assegno ad personam riassorbibile"). È quindi evidente la ragione per cui ben pochi hanno alla fine deciso di non "accettare" il transito nella Forza di Polizia per essi designata, e nel caso dei Carabinieri e della Guardia di Finanza anche la modifica della condizione, da civile a militare. La "scelta" della gran parte del personale di non tentare l'insidiosa e incerta strada della mobilità non appare pertanto frutto di volontà libera da coazione, quanto piuttosto verosimilmente (anche a giudicare dal parallelo diffondersi di contenzioni analoghi al presente in tutta Italia e dalle proteste manifestate dalle sigle sindacali, come del resto attestato al punto 3.4.2. del parere n. 1183 del 2016 del Consiglio di Stato) dal desiderio di non mettere a rischio la propria professionalità (ricollocarsi in altra Amministrazione di diversa natura e con diverse mansioni rispetto al comparto sicurezza), oltre in generale le proprie condizioni lavorative ed economiche, e quindi indirettamente anche familiari. In tal senso, a giudizio del rimettente, i dati esposti dall'Amministrazione nella propria relazione depositata in atti portano argomenti contrari alla sua difesa: "L'opzione di aderire alla procedura di mobilità di cui al succitato art. 12, conclusasi in data 13 dicembre u.s., è stata esercitata solo da 236 unità di personale sulle circa 7781 totali a fronte della messa a disposizione di 607 sedi in Amministrazioni statali sull'intero territorio nazionale; si tratta di meno del 3% dell'intero personale e, di questo esiguo contingente, solo 52 unità non ha espresso la c.d. opzione restitutiva che porterà, eventualmente, ad ulteriori forme di ricollocamento, di concerto con le organizzazioni sindacali". Sotto i profili appena illustrati, ad avviso del rimettente, appaiono quindi violati gli articoli 2 e 4 della Costituzione, in particolare l'articolo 2 laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo Forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello status di militare (cfr. l'articolo 1465 comma 1 del d.lgs. n. 66 del 2010 ove peraltro appare delegificata la regolamentazione di tali limiti a differenza di quanto previsto dall'articolo 1 comma 2 del d.lgs. n. 545 del 1986; nonché l'articolo l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, con specifico riferimento ai diritti sindacali); e l'articolo 4, laddove il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello status di militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte del medesimo personale del Corpo Forestale" (TAR per l'Abruzzo, Pescara, ordinanza n. 235 del 17.8.2017).

4.4. Il secondo Giudice aderisce pienamente a tali riflessioni che, per vero, appaiono innegabili ed, *in primis*, affrontando la questione della mobilità nell'ambito del vaglio sulla rilevanza della sollevata q.l.c., osserva: “Né può incidere sulla rilevanza della questione, basata sull'acquisizione non volontaria dello status militi, il fatto che gli odierni ricorrenti abbiano la possibilità di chiedere di essere assegnati alle altre Amministrazioni statali individuate con DPCM: tale possibilità non concretizza, infatti, per essi, una reale condizione di libertà di scelta, in quanto lo sbilanciamento tra le due alternative li costringe di fatto ad optare per la militarizzazione; invero, come anche si dirà appresso trattando il profilo della non manifesta infondatezza, le altre Amministrazioni statali diverse dall'Arma dei carabinieri rispetto alle quali può esercitarsi l'opzione non si presentano omogenee rispetto al Corpo forestale, non trattandosi di forze di polizia ad ordinamento civile; è previsto inoltre un contingente estremamente circoscritto di posti disponibili (600 posti) rispetto al numero dei forestali (circa 8.000), a conferma del fatto che l'opzione alternativa è ab origine concepita come ristretta se non eccezionale; infine, il mancato accoglimento della domanda di transito in altre amministrazioni espone gli interessati a conseguenze penalizzanti che possono comportare anche la collocazione in disponibilità e quindi l'estinzione del rapporto di lavoro; rischiando quindi di rivelarsi, la strada alternativa alla militarizzazione, un vicolo stretto e senza sbocchi?” (TAR per il Veneto, Venezia, ordinanza n. 210 del 22.2.2018).

Il TAR del Veneto, poi, quando passa a trattare della non manifesta infondatezza delle prospettate q.l.c., affronta *ex professo* il tema della sussistenza, per i dipendenti, di una valida alternativa alle scelte imposte dal Governo: “6. L'assenza di una libera scelta nel transito in questione si ricava dalla disciplina prevista dall'art. 12 all'articolo 12 del d.lgs. n. 177 del 2016 sopra descritta: in sostanza, il personale assegnato all'Arma dei carabinieri (o ad altra forza di polizia o al Ministero delle politiche agricole), se rinuncia a tale assegnazione si espone a procedure di mobilità e al collocamento in disponibilità, quindi ad un sicuro peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro e a una possibile estinzione dello stesso, previa collocazione in disponibilità per 24 mesi. Ciò senza considerare che l'incertezza e il conseguente rischio di esporsi a una tale procedura (circostanze che appaiono sufficienti a sconsigliare ai più di percorrere tale strada) risiedono, come già detto, anche nell'esiguo numero di posti disponibili per il transito di personale in altre Amministrazioni (circa 600 posti a fronte di circa 8.000 forestali). Tale esiguo numero di posti disponibili in altre Amministrazioni civili dello Stato, se da un lato appare giustificato dall'esigenza di non disperdere il personale del Corpo Forestale e quindi di mantenere i medesimi livelli di efficienza imposti dalla legge delega (come rilevato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016), dall'altro rende meramente formale e astratta (secondo una valutazione che deve necessariamente essere compiuta *ex ante*, e non *ex post*, allorché l'esiguo numero di personale che ha scelto la strada del transito ad altra Amministrazione è appunto l'effetto dell'esiguità dei posti e dell'incertezza del suo esito) la possibilità di scelte alternative alla “militarizzazione”, per coloro i quali vi sono ricompresi in virtù delle funzioni precedentemente esercitate; non essendo peraltro affatto garantita la presenza di posti disponibili in altre amministrazioni, di pari qualifica e grado del possibile interessato, nell'ambito della stessa Regione di residenza di quest'ultimo. D'altro canto, la necessità di un transito tendenzialmente completo nell'Arma dei carabinieri è assicurata dal decreto legislativo proprio in attuazione dei criteri di delega, dovendo essere mantenuti gli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare, cui era preposto il disciolto Corpo forestale. E' dunque chiaro che i ricorrenti sono stati

*destinati all'Arma dei carabinieri acquisendo lo status giuridico militare ope legis e non in base ad una libera scelta?* (TAR per il Veneto, Venezia, ordinanza n. 210/2018, cit.).

**4.5.** E' doveroso sottolineare come tali riflessioni, nell'ambito dell'intero contenzioso sviluppatosi dinanzi a tutti i TAR nazionali e che vede coinvolti diverse migliaia di dipendenti, non è stato, da alcun Tribunale, smentito.

**4.6.** Ed in effetti le argomentazioni sono pienamente condivisibili. Infatti, come sostenuto nel contenzioso nazionale ove le argomentazioni sono state ben ascoltate, la lettura congiunta delle norme rende evidente come la possibilità alternativa consentita ai destinatari dei provvedimenti di transito sia tale da non potersi, nemmeno lontanamente, associare al concetto di libera scelta. Innanzitutto, coloro che avessero scelto un'altra amministrazione tra quelle elencate nel dPCM, avrebbero dovuto contestualmente dismettere le proprie qualifiche, a seconda dei casi, di ufficiale di polizia giudiziaria, di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, di agente di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza. In secondo luogo, come visto, l'eventuale scelta operata verso altra amministrazione dello Stato avrebbe ben potuto essere negata dalla Pubblica Amministrazione. Sotto tale profilo dunque, di scelta libera ed incondizionata non può parlarsi, giacché la decisione definitiva in merito al transito in altra Amministrazione civile dello Stato era rimessa pur sempre alla decisione della P.A.. In tale ultimo caso, assume rilievo l'ulteriore scelta di cui era data facoltà al singolo, ovvero indicare che si intendesse rimanere assegnati all'Amministrazione di destinazione individuata con il decreto del Capo del Corpo, o meno, in tale ultimo caso determinandosi gli effetti di cui al comma 6, ovvero l'apertura della procedura di ricollocazione da concludersi entro il 31.12.2016 e quindi il collocamento in disponibilità ex art. 33, c. 8, del d.lgs. n. 165/01. E' dunque evidente, sotto un duplice profilo, come gli ex membri del CFS siano stati messi, in ogni caso, dinanzi ad una scelta eccessivamente limitativa dei propri diritti, rimanendo condizionati a dover subire la destinazione nell'Arma dei carabinieri (o quella diversa imposta): da un lato, avrebbero infatti dovuto dismettere le proprie qualifiche e funzioni ed è questo il primo indice di manifesta irrazionalità della norma e di sua illegittimità sotto il profilo del diritto pattizio, in quanto deve considerarsi non conforme alla Carta sociale europea ed al suo articolo 1 l'imposizione fatta ad un membro di una polizia ad ordinamento civile di dismettere le proprie qualifiche e funzioni; in secondo luogo, la scelta avrebbe esposto il singolo, in caso di esito negativo, a dover subire, successivamente al 31.12.2016, il collocamento in disponibilità che, come ben rappresentato nelle due ordinanze innanzi richiamate, comporta la sospensione del rapporto di lavoro ed il rischio del suo scioglimento, nonché gravi limitazioni economiche.

**4.7.** Il transito in altra amministrazione statale avrebbe determinato poi la fuoriuscita dal comparto sicurezza e la perdita dei connessi trattamenti economici, delle differenti modalità di contenuto del rapporto di impiego, nonché la perdita di progressione di carriera e l'applicazione di un diverso regime di quiescenza. Invero, il rapporto di impiego del personale del comparto sicurezza ha una disciplina differente da quella degli impiegati

pubblici. In proposito, con il d.lgs. 195/1995 sono state individuate tutta una serie di contenuti inerenti tale specifico rapporto di impiego pubblico, ulteriormente poi approfonditi da singoli provvedimenti normativi.

**4.8.** Il tratto differenziale maggiore che caratterizza tale rapporto di impiego da tutti gli altri del comparto pubblico è dato dal trattamento economico e pensionistico. Sotto il primo profilo, si consideri che il DPR n. 51/2009, contempla nella retribuzione, ad esempio, le indennità pensionabili, il pagamento del lavoro straordinario suddiviso in feriale, notturno, festivo e notturno/festivo, l'assegno funzionale, il fondo efficienza, l'applicazione di indennità particolari, quali ad esempio quelle di aeronavigazione, di volo o di impiego in particolari nuclei e/o attività, i trattamenti di missione, il trattamento economico di trasferimento che, pertanto, determinano una notevole perdita economica per chi fuoriesce dal comparto sicurezza, non avendo un corrispondente nell'ambito del rapporto di pubblico impiego privatizzato.

**4.9.** Altro aspetto rilevante è il differente trattamento di quiescenza per gli appartenenti al CFS rispetto ai dipendenti civili. Ciò trova conferma nell'art. 18, comma 11 del d.lgs. 177/2016 laddove è previsto, per il solo personale del CFS che transita nelle amministrazioni di cui all'articolo 12, comma 1 del medesimo decreto, la possibilità di conservare il regime di quiescenza dell'ordinamento di provenienza, restando, pertanto, esclusi coloro che transitano in altra amministrazione statale di cui al dPCM del 23 novembre 2016. A tal fine, si riportano i limiti ordinamentali per la pensione di vecchiaia previsti per il personale appartenente al CFS: 60 anni di età per gli appartenenti ai ruoli agenti, assistenti sovrintendenti ed ispettori, 65 anni di età per il personale appartenente ai ruoli operatori, collaboratori, revisori, periti. Il limite dei 65 anni di età si applica anche ai ruoli direttivi e dirigenti. La diretta applicazione del limite di 60 anni ai ruoli innanzi elencati è riconosciuto agli appartenenti del CFS in virtù dell'art. 2 del D.Lgs 165/1997, in quanto corpo di polizia ad ordinamento civile.

**4.10.** Ancora, aspetti particolari e migliorativi rispetto al regime del pubblico impiego sono presenti nella progressione di carriera, che comporta in base agli scatti di anzianità l'assunzione di una qualifica maggiore, con il relativo incremento stipendiale. In particolare, per il CFS era previsto, all'interno di ciascun ruolo, che le promozioni da una qualifica all'altra si conseguissero a ruolo aperto, mediante scrutinio per merito assoluto, al quale erano ammessi coloro che alla data dello scrutinio avessero compiuto un determinato periodo di effettivo servizio nella qualifica inferiore (v. d.lgs. 201/1995, come modificato dal d.lgs. 87/2001). Per il ruolo dei commissari capo, per la progressione di carriera al ruolo di vice questori aggiunti forestali, valeva lo stesso criterio di cui sopra (v. art. 6 del d.lgs. 155/2001). Per il passaggio poi da vice questore aggiunto forestale a primo dirigente erano previste due modalità: la prima mediante scrutinio per merito comparativo e superamento di un corso di formazione della durata di 3 mesi nei limiti dell'ottanta per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, la seconda mediante concorso per titoli ed esami nel limite del restante venti per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno. Nel

pubblico impiego l'accesso alla qualifica di dirigente avviene, viceversa, soltanto per concorso. Inoltre, la promozione alla qualifica di dirigente superiore si consegue, nel limite dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno, mediante scrutinio per merito comparativo al quale è ammesso il personale con la qualifica di primo dirigente che, alla stessa data abbia compiuto tre anni di effettivo servizio nella qualifica. Ciò ovviamente comporta un diverso e migliorativo incremento stipendiale. Al ruolo degli agenti ed assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori era poi data anche la possibilità di avere una promozione da una qualifica all'altra per il cosiddetto merito straordinario per coloro che, nell'esercizio delle funzioni, avessero compiuto particolari operazioni di servizio o si fossero distinti dando prova di eccezionale capacità (v. art. 22 del d.lgs.201/1995). Ciò chiaramente comportava il riconoscimento di uno stipendio maggiore.

**4.11.** Orbene, il mancato esercizio dell'opzione per altra amministrazione statale è stata dunque in primo luogo determinata dalla circostanza di non voler abdicare alle funzioni proprie della qualifica di appartenenza, conseguite con il superamento di un concorso pubblico e spese lungo una carriera cui naturalmente si connettono sacrifici indiretti, di vario genere, primo fra tutti quelli alla vita privata e familiare.

**4.12.** La scelta di transito in altra Amministrazione civile dello Stato avrebbe esposto poi, in caso di diniego ed in caso di mancata indicazione di ritorno alla originaria destinazione voluta dalla P.A. (unica condizione in base alla quale può dirsi dunque esercitata una "scelta", non potendosi viceversa parlare di "scelta" quando è data la possibilità alla P.A., con il diniego al transito in altra Amministrazione, di imporre la destinazione verso quella da essa individuata), alla fuoriuscita dal comparto sicurezza ed al collocamento in disponibilità *ex* articolo 33, comma 8 del d.lgs. n. 165/2001, con applicazione del trattamento economico previsto dall'articolo 30, comma 2-quinquies, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. Il detto art. 33 prevede che *"dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi..."* ed il 30, comma 2-quinquies prevede che al dipendente in mobilità si applichi *"esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione"* di destinazione. Per coloro che fossero rientrati nelle procedure previste dal comma 6 dell'art. 12, peraltro, non è nemmeno previsto che avrebbero percepito l'assegno *ad personam* riassorbibile, previsto per i soggetti transitati in altra amministrazione civile dello Stato. E', dunque, evidente come la scelta di un'altra Amministrazione civile tra quelle indicate nel dPCM ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 177/2016 avrebbe comportato un rischio (reale, atteso il ridottissimo numero di posti messi a disposizione da tale provvedimento, circa 600) di ritrovarsi in una situazione a tal punto deteriore per il singolo dipendente del CFS (fuoriuscita dal comparto sicurezza, sospensione del rapporto di lavoro ed indennità all'80% dello stipendio, trattamento giuridico ed economico vigente nel comparto di destinazione – a tal riguardo si consideri come la progressione di carriera ed il trattamento economico del comparto sicurezza sia migliore di

tutti gli altri comparti amministrativi) da accettare, *oborto collo*, e dunque non in base ad una scelta libera ed incondizionata, l'acquisizione dello status giuridico militare.

**4.13.** Argomentare, come il Governo ha la pretesa di fare, l'insussistenza di una violazione dell'art. 1 della Carta sociale europea, sulla base del fatto che i dipendenti avevano un'ampia scelta alternativa assistita dall'assegno *ad personam* in funzione del mantenimento del livello stipendiale in godimento, appare dunque chiaramente insufficiente.

## **5. La strutturazione del provvedimento legislativo per limitare le condizioni di scelta alternativa, quale condizione per una efficace riuscita dell'assorbimento del CFS nell'Arma dei Carabinieri.**

**5.1.** Sempre sotto il profilo della indiscutibilità dell'assenza di una libera scelta nel transito de quo, non va omissis di considerare che il d.lgs. n. 177/2016 conserva la sua conformità ai criteri di delega soltanto, nella misura in cui assicura un transito tendenzialmente completo dei membri del CFS presso l'Arma dei carabinieri, in quanto è tale Amministrazione che ha ereditato la quasi totalità delle funzioni precedentemente esercitate da tale Corpo ed è dunque necessario che tali funzioni continuino ad essere svolte da un numero congruo di addetti. In tale ottica, semplicemente non poteva essere riconosciuta una generalizzata facoltà di scelta ai destinatari del transito. In altri termini, è già nella *voluntas legis*, nella intrinseca ragionevolezza del provvedimento normativo, nella sua necessaria conformità ai criteri di delega, che si radica la necessaria obliterazione delle facoltà di scelta dei destinatari dei provvedimenti di transito.

**5.2.** Che la riforma in argomento non potesse consentire una facoltà di scelta generalizzata ai membri del CFS, emerge d'altronde dal parere consultivo n. 1183/2016, cit., reso dal Consiglio di Stato sulla prima bozza di decreto legislativo attuativo della delega di cui all'art. 8, comma 1, lettera a), della l. n. 124/2015. Il Consiglio di Stato, nel rendere tale parere in relazione allo schema di decreto legislativo nel testo precedente a quello poi pubblicato, aveva infatti avuto modo di evidenziare come l' "*amplissimo margine per gli appartenenti al Corpo forestale per rifiutare l'accesso all'Arma*" comporta "*una flessibilità che non sembra trovare corrispondenza nei principi e nei criteri di delega*", avendo la legge delega stabilito che la riorganizzazione debba avvenire "*ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare*" e che il transito in altre amministrazioni pubbliche è ammesso soltanto per un contingente limitato, esprimendo il parere che sia opportuno dunque fissare "*per il transito in altre amministrazioni pubbliche ... un tetto non troppo distante dalle 200 unità*".

**5.3.** In sostanza, come evidenziato dal Consiglio di Stato, la *flessibilità* ed il *margine* di scelta consentito ai membri del CFS determinerebbero l'illegittimità del decreto legislativo per violazione dei criteri della legge delega. Il decreto legislativo, o prevede un obbligo di confluenza nell'Arma dei carabinieri dei membri del CFS ponendosi viceversa in antitesi alla legge delega. Detto con maggior sforzo esemplificativo, il decreto legislativo o

comporta la militarizzazione forzata dei membri del CFS o contrasta con la legge delega e dunque con gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

**5.4.** Sotto tale profilo, la scelta legislativa conseguente al detto parere è stata quella di porsi, rigidamente, entro i criteri di delega ricordati dal Consiglio di Stato. Ed invero, nella precedente stesura del decreto legislativo attuativo della delega in argomento, era previsto che gli appartenenti al CFS potessero (ai sensi dell'art. 12, comma 4 della bozza di decreto, trasmesso al CdS per il parere) *“a) presentare domanda per il transito in altra amministrazione di cui al comma 1, specificamente indicandola in relazione ai criteri di cui al comma 2. Il transito è consentito nel rispetto dei contingenti indicati nella tabella A, di cui al comma 1, compatibilmente con le esigenze di funzionalità; b) optare, anche in via subordinata alla domanda di cui alla lettera a), per la privatizzazione del rapporto di lavoro e il transito in altra amministrazione statale tra quelle individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3, primo periodo, e con le modalità ivi indicate”*. Era dunque consentito, tra l'altro, di esercitare l'opzione verso l'altra Polizia ad ordinamento civile, ovvero la Polizia di Stato, che avrebbe certo preservato i diritti soggettivi dei ricorrenti di cui si determina la violazione con l'indotta militarizzazione.

**5.5.** E' dunque chiaro, anche in virtù dell'esigenza del rispetto di alcuni dei criteri di delega che, nella sostanza, ai membri del CFS, in virtù delle disposizioni del d.lgs. n. 177/2016 non doveva essere consentito, tranne che per un ridottissimo contingente, ed indipendentemente dalla propria aspirazione a restare membri di una forza di polizia ad ordinamento civile (mantenendo dunque le funzioni proprie di un corpo di tale genere), il transito in altra Polizia ad ordinamento civile (o comunque in altra amministrazione che consentisse il permanere delle prerogative), altrimenti il provvedimento delegato non avrebbe soddisfatto i criteri di delega finendo per essere, *ex se*, illegittimo. In altri termini, il provvedimento conserva la sua legittimità se, limitando il transito in altra amministrazione ad un contingente limitato, e dunque elidendo la libertà di scelta dei membri del CFS, induce l'obbligatorietà del transito nell'Arma dei carabinieri.

**5.6.** Il provvedimento normativo finale è stato dunque modificato rispetto alle prime bozze, definendosi una disciplina che, si ribadisce, obbliga il trasferimento nell'Arma dei carabinieri o comunque prevede condizioni alternative talmente deteriori rispetto ai diritti degli ex membri del CFS da aver comportato, per costoro, una scelta sicuramente non libera.

**5.7.** D'altronde, anche il legislatore delegato, tentando di fornire plausibili giustificazioni alla emanazione di una legislazione che comporta la militarizzazione forzata dei membri del CFS, ha evidenziato come proprio il condizionamento delle volontà dei destinatari del transito, avrebbe consentito un'efficace riuscita della riforma.

**5.8.** Ed infatti, nell'*Analisi di impatto della regolamentazione* (in breve, AIR) che accompagna lo schema di decreto legislativo, affrontando l'argomento, il redattore del documento premette che bisogna tener conto *“dell'esigenza di assicurare comunque la volontarietà del transito in quanto esso è connesso all'assunzione dello status militare”* (v. pag. 17 dell'AIR). E'

dunque, innanzitutto, ben evidente la conferma, nel documento governativo, di quanto si prospetta nel presente atto: l'assunzione dello status militare non può prescindere dalla volontarietà del transito pena la sua illegittimità. Assunto il problema, l'AIR ne prospetta la soluzione secondo un metodo empirico, preconizzando l'effetto che sarà indotto, dalla disciplina allora in predicato di essere adottata, sui comportamenti dei membri del CFS. Secondo tale relazione tecnica *“il provvedimento introduce meccanismi volti ad ‘indirizzare’ il passaggio nell’Arma dei carabinieri in quanto viene assicurata la permanenza nel comparto sicurezza difesa, con il mantenimento del più favorevole trattamento economico e con la possibilità di permanere nella stessa sede di servizio tenuto conto della capillare diffusione dell’Arma dei carabinieri sul territorio”*. La relazione dunque, da un lato, disvela l'illegittimità che caratterizza il mutamento di *status* giuridico non volontario, dall'altro, rivela quelle che sono le metodologie attraverso le quali indurre i destinatari del transito nell'Arma dei carabinieri, a non resistere a tale opzione. Il risultato soddisfacente si ritiene possa essere garantito dalle condizioni stringenti cui si sottopongono i membri del CFS e che innanzi si sono già evidenziate nel presente atto: obbligare chi non voglia soggiacere all'assunzione dello *status* militare, ad abbandonare le qualifiche assunte in virtù del superamento di un pubblico concorso e gli obiettivi di carriera legittimamente raggiunti, in virtù del leale lavoro svolto durante anni di professione.

**5.9.** Orbene, tralasciando qui di considerare l'efficacia finale della soluzione empirica prospettata dai tecnici dell'AIR, ai fini della valutazione del profilo di compatibilità delle scelte del legislatore delegato con i principi di cui alla Carta sociale europea, non può non sottolinearsi come risulti confermato che il superamento dell'evidente *vulnus* della normativa (che, ripetiamo, risiede nella mancanza di volontarietà nel transito ad un regime militare), avviene attraverso un *escamotage* dissuasivo, al di là ed al di fuori di qualsiasi legittimità giuridica dell'opzione normativa prescelta.

**5.10.** Si può dunque affermare, a definitiva tacitazione del contrario avviso espresso nelle difese del Governo italiano, che gli ex membri del CFS siano dunque stati destinati all'Arma dei carabinieri, acquisendo lo status giuridico militare *ope legis*, ovvero per insindacabile imposizione statale.

## **6. L'irragionevolezza della riforma sotto il profilo dell'individuazione dell'unica alternativa lesiva dei diritti del personale. L'inversione del processo evolutivo dell'ordinamento giuridico nazionale e la violazione della tradizione normativa.**

**6.1.** Il Governo, sempre attraverso il richiamo al menzionato parere n. 1183/2016 del Consiglio di Stato, adduce, quale difesa nel presente procedimento, l'argomentazione secondo cui l'Arma dei Carabinieri sarebbe stata l'Amministrazione più idonea ad assorbire il CFS. Al di là della conferenza di tale tesi difensiva in relazione alla tipologia di violazioni denunciate, che il Comitato avrà modo giudicare, corre comunque l'obbligo di confutarne la fondatezza.

**6.2.** Al riguardo, si può partire dalle condivisibili affermazioni del Tar Venezia, formulate nell'ordinanza n. 210/2018 di rimessione della q.l.c.. Tale Tribunale rimarca come la scelta di assorbire il CFS nell'Arma con la conseguente militarizzazione delle sue funzioni sia, in sostanza, del tutto irrazionale, sia in sé, essendo *“l'Arma dei carabinieri ... il corpo di polizia, fra quelli esistenti, meno omogeneo e finanche incompatibile dal punto di vista ordinamentale con il Corpo forestale”*, sia in rapporto al sacrificio imposto ai singoli: *“al fine di evitare l'interferenza sulle libertà fondamentali di cui si è detto sopra, avrebbero potuto essere trovate soluzioni organizzative alternative, comunque compatibili con la funzionalità della riforma: come, ad esempio, il trasferimento delle funzioni e, dunque, del personale del Corpo forestale all'interno della Polizia di Stato, con la previsione, come opzione facoltativa, del transito nelle altre forze di polizia ad ordinamento militare, diverse da quella assorbente (Guardia di Finanza e Carabinieri). Tale soluzione, che avrebbe visto come elettiva una Forza di polizia ad ordinamento civile, compatibile per funzioni e professionalità con il CFS, avrebbe evitato al personale trasferito le penalizzazioni connesse all'acquisizione non volontaria dello status militare”* (v. TAR per il Veneto, Venezia, ordinanza n. 210/2018, cit.).

**6.3.** Sulla complessiva irrazionalità della riforma si era d'altronde intrattenuto il TAR per l'Abruzzo, evidenziando come: *“sotto questo specifico aspetto, quindi, la scelta del Governo non si presenta neanche razionale, con conseguente violazione dell'articolo 3 commi 1 e 2 della Costituzione, atteso che la scelta della militarizzazione, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale, non appare proporzionale allo scopo (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 223 del 2012) del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta (cfr. la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto appunto la legge n. 36 del 2004). Se così fosse, del resto, si sarebbe viceversa proceduto nel tempo alla militarizzazione di tutte le Forze di Polizia ad ordinamento civile, e specie quelle con maggior sovrapposizione funzionale con altre a ordinamento militare, quindi principalmente la Polizia di Stato”*. Ha sottolineato inoltre tale Tribunale come *“Proprio perché la capillarità era già presente nel Corpo Forestale così come nell'Arma dei Carabinieri, non si comprende infatti cosa abbia aggiunto tale incorporazione all'una o all'altra Forza di Polizia; e anche sotto tale aspetto la scelta della militarizzazione così giustificata manifesta profili di irragionevolezza o comunque di non proporzionalità e adeguatezza allo scopo perseguito, con conseguente violazione dell'articolo 3 commi 1 e 2 della Costituzione. La lotta alla criminalità organizzata (e quindi anche a quella dedita a reati di tipo ambientale), poi, come noto, tra le altre Forze di Polizia, non è appannaggio esclusivo dei Carabinieri; e anche tale ulteriore motivo, pertanto, pur valorizzato nel parere del Consiglio di Stato in favore della ragionevolezza della scelta del Governo, non è tale da rendere adeguata e proporzionale la scelta della militarizzazione del Corpo Forestale”*. Ha poi concluso in modo assolutamente severo rispetto alla scelta insita nella riforma: *“Proprio perché l'obiettivo della delega era quello di mantenere gli attuali livelli di presidio ambientale e salvaguardare le professionalità esistenti, con essa si riconosceva implicitamente che il Corpo aveva garantito adeguati livelli di professionalità e funzionalità (sul riconoscimento dei meriti del disciolto Corpo Forestale, cfr. la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto appunto la legge n. 36 del 2004). Quindi l'unico obiettivo dell'accorpamento desumibile dalla legge delega è l'esigenza di “razionalizzare i costi”, che sostanzialmente in termini aziendalistici vuol dire attuare dei risparmi di spesa, mantenendo gli stessi livelli di efficienza e produttività. Ciò premesso, appare del tutto contraddittorio voler razionalizzare i costi - vale a dire perseguire un*

*risparmio di spesa mantenendo gli attuali livelli di presidio dell'ambiente e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire – smembrando un Corpo di Polizia a competenza specialistica che non ha significative sovrapposizioni di funzioni e professionalità con le altre esistenti (tanto è vero che, per mantenere i medesimi livelli funzionali e professionali è necessario trasferire tutti i mezzi e le funzioni ad altra Forza di polizia). A meno che non si voglia ritenere che la semplice riduzione numerica delle Forze di polizia possa condurre a un risparmio di spesa, a parità di mezzi e personale impiegato, e ciò pur senza eliminare significative sovrapposizioni di funzioni (che non si rinvenivano tra il Corpo Forestale e l'Arma dei Carabinieri), ma viceversa disperdendo un patrimonio culturale specialistico in complesse operazioni di riorganizzazione, quindi non semplificando un collaudato sistema di protezione ambientale ma disciogliendolo in vari rivoli, così ponendo semmai nuovi problemi di riorganizzazione e consolidamento di meccanismi e dinamiche operative e addestrative maturate negli anni, che richiederanno evidentemente del tempo per ricomporsi nell'esercizio quotidiano delle funzioni?" (v. TAR per l'Abruzzo, Pescara, ordinanza n. 235/2017, cit.).*

**6.4.** Né può, in questa sede, tralasciarsi di considerare, quale elemento che non può che avvalorare la fondatezza della dedotta violazione in uno all'inconsistenza delle difese del Governo, come il carattere della novella legislativa sia assolutamente antitetico all'evoluzione dell'ordinamento giuridico nazionale.

**6.5.** Al riguardo, può compararsi sia la scelta che l'ordinamento aveva operato, in senso opposto, in merito a tutte le altre polizie (ivi compreso il CFS), che nel tempo sono state oggetto di una smilitarizzazione e non certo del tragitto inverso, sia il *modus operandi* adottato dal legislatore in tali occasioni, come quando, negli anni '80, disciplinò la riforma che portò alla smilitarizzazione dell'allora Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (al tempo, con *status* militare) ed alla costituzione dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza, quale corpo di polizia ad ordinamento civile. Con la legge di riforma n. 121/81, in quell'occasione si prevede infatti, da un lato, la possibilità di transito del personale militare nelle altre forze di polizia militari (Arma dei carabinieri, Corpo G.d.F. e Corpo Agenti di custodia), e dall'altro, la possibilità di transito del personale civile (sia ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza che Corpo femminile di pubblica sicurezza) in un'altra Amministrazione civile dello Stato.

**6.6.** L'art. 107 della legge 121/81 delegò l'esecutivo affinché fossero emanati, entro tre mesi, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, che tenessero conto dei criteri di seguito indicati: *"Consentire agli appartenenti all'Amministrazione della pubblica sicurezza, provenienti dal soppresso ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza e dal Corpo di polizia femminile conservando le posizioni giuridiche ed economiche conseguite, il passaggio all'Amministrazione civile dell'interno e ad altre amministrazioni dello Stato, salvaguardando i diritti e le posizioni del personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione ricevente; Consentire agli appartenenti all'Amministrazione della pubblica sicurezza provenienti dal disciolto Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, ivi compresi gli ufficiali nelle posizioni di ausiliaria e riserva, rimanendo questi nelle stesse posizioni di passaggio, conservando le posizioni giuridiche ed economiche conseguite, in altre forze di polizia, da individuarsi secondo modalità e criteri determinati di concerto fra i Ministri interessati, salvaguardando in ogni caso i diritti e*

*le posizioni del personale delle amministrazioni riceventi. Agli ufficiali nelle posizioni di ausiliaria e di riserva il passaggio è consentito nella stessa posizione anche alle armi e corpi di provenienza”.*

**6.7.** Il legislatore dell'epoca diede dunque attuazione alla delega, adottando il DPR n. 551/1981, che, in considerazione dei differenti ruoli, civile e militare, presenti nel disciolto corpo di pubblica sicurezza (il ruolo di funzionari civili di pubblica sicurezza, dipendenti esclusivamente dal Ministero dell'Interno, il Corpo delle Guardie di P.S., militarmente inquadrato e dipendente dal Ministero dell'Interno, ed il Corpo della Polizia Femminile, civile, con competenze limitate settorialmente e dipendente esclusivamente dal Ministero dell'Interno), consentì agli stessi una scelta libera e volontaria, prevedendo sia il transito in Amministrazioni civili, che il transito in corpi di polizia militarmente organizzati. Infatti, la legge prevede la possibilità per il personale proveniente dal soppresso ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza e dal corpo della polizia femminile, entrambi ad ordinamento civile, di poter chiedere il transito nei ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno, o di altre Amministrazioni dello Stato (v. art. 1 del DPR n. 551/1981), nonché la possibilità, per gli appartenenti al Corpo delle Guardie di P.S. di transitare nell'Arma dei carabinieri, nel Corpo della Guardia di Finanza e nel Corpo degli agenti di custodia, tutti militarmente organizzati, (v. art. 3 DPR n. 551/1981). Il che avvenne senza relegare la scelta entro alcun contingente numericamente prefissato.

**6.8.** Tale normativa, nonostante la riforma realizzata con la legge 121/81 andasse nella direzione della smilitarizzazione dell'allora Corpo delle guardie di Pubblica Sicurezza e quindi consentisse ai lavoratori l'acquisizione di nuovi diritti (come ad esempio la possibilità di avere una reale forma di rappresentanza sindacale), fu adottata nel pieno rispetto del regime di provenienza di ciascun ruolo, assicurando la relativa conservazione del proprio *status* giuridico, sia per quelli che erano soggetti al regime di impiegati civili dello Stato, sia per quelli che erano appartenenti ad una forza di polizia militarmente organizzata, consentendo, quindi, a tutti gli appartenenti, una libera scelta.

**6.9.** Al cospetto di quanto innanzi, non può non considerarsi come la riforma messa in campo oggi per gli appartenenti al CFS, con il d.lgs. n. 177/2016, non solo sia andata in senso diametralmente opposto al percorso di evoluzione democratica intrapreso dall'ordinamento (smilitarizzazione delle polizie), ma non abbia tenuto conto di nessuno dei diritti soggettivi costituzionalmente rilevanti delle persone coinvolte nella riforma (diritto di scelta), apparendo, pertanto, anacronistica se paragonata ad una riforma quale è quella che è stata posta in essere con la legge 121 del 1981, che ritenne importante e fondamentale che il personale esprimesse la propria volontà, nell'ambito di una riforma diretta a soddisfare rivendicazioni non solo di carattere economico, ma anche e soprattutto di carattere organizzativo, tendenti ad una reale forma di rappresentanza sindacale. Non a caso, tra gli obiettivi primari che il legislatore dell'81 si pose, rientrava a pieno titolo, quello della “*democraticità*”, che si attuava attraverso il riconoscimento agli appartenenti al disciolto Corpo di Pubblica Sicurezza, di una serie di diritti che li rendessero “*lavoratori come agli altri*” a tutti gli effetti (v. Luigi Mone, *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'Ordinamento del*

Personale pag. 31 e ss.). Anche in ragione di tale osservazione, non può non evidenziarsi come, oggi, per coloro che, tra gli ex appartenenti al CFS, hanno subito il transito vuoi nell'Arma dei carabinieri, vuoi negli altri Enti e Corpi, i principi ispiratori delle più recenti riforme del comparto sicurezza, restano drammaticamente traditi, peraltro per gli appartenenti ad un Corpo che, già nel 1948, aveva completato il percorso di smilitarizzazione.

**6.10.** Sul punto concordano, ancora, le ordinanze di rimessione della q.l.c. della riforma sia del TAR per l'Abruzzo, n. 235/2017, sia del TAR per il Veneto n. 210/2018, innanzi citate. In tal senso, il primo Tribunale *“come evidenziato dal ricorrente, la mancata previsione della facoltà di scelta, nel senso di poter mantenere il precedente stato (militare o civile che sia) senza dover rinunciare all'esercizio delle precedenti funzioni di polizia, quindi la mancata previsione della possibilità di poter comunque scegliere di transitare in altra Forza di Polizia con il medesimo ordinamento, si pone in contrasto con la tradizione normativa rispettata dal legislatore in analoghe riforme, e ciò connota sotto ulteriore profilo l'illegittimità costituzionale del decreto delegato, laddove il Governo, nell'interpretare i principi e criteri direttivi, non ha optato per un'attuazione conforme anche a tale tradizione normativa (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 340 del 2007), ma ha scelto la militarizzazione obbligatoria e non solo facoltativa del personale del Corpo Forestale (ove destinato alla Guardia di Finanza o all'Arma dei Carabinieri), salva la rinuncia di quest'ultimo all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, e peraltro per contingenti assai limitati per la mobilità verso altre Amministrazioni civili. In occasione della “smilitarizzazione” della Polizia di Stato, infatti, con l'articolo 107 della legge n. 121 del 1981, è stata prevista la facoltà per il personale di transitare in altro Corpo militare o in altra Amministrazione civile dello Stato, e con il d.lgs. n. 551 del 1981 tale possibilità è stata regolamentata”*; ed ancora *“Violazione dell'articolo 3 commi 1 e 2 della Costituzione, laddove la scelta operata dal Governo di militarizzare il personale del disciolto Corpo Forestale, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale stesso, non appare proporzionale allo scopo del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta; nonché violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione per il contrasto, della scelta di “rimilitarizzare” il Corpo Forestale, con la precedente tradizione normativa riguardante sia le altre Forze di polizia che lo stesso Corpo Forestale. ... La “militarizzazione” di un corpo di polizia (o l'assorbimento del personale di un corpo di polizia civile in uno militare che è cosa analoga) si pone inoltre in netta controtendenza rispetto ai principi generali del nostro ordinamento e alle linee evolutive di questo nel tempo. Trattandosi, come evidenziato, di una profonda innovazione rispetto al sistema previgente, tale previsione si sarebbe dovuta rinvenire nella legge delega in modo esplicito o comunque dovrebbe essere giustificabile, quantomeno implicitamente, alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione”*; *“come ammette la stessa Amministrazione, nel nostro ordinamento si è assistito storicamente piuttosto ad una smilitarizzazione di tutte le organizzazioni del cd. comparto sicurezza in senso lato, tranne la Guardia di Finanza (per la quale, in realtà, sono stati presentati vari disegni di legge in tal senso; cfr. ad esempio nella legislatura 14<sup>a</sup> il disegno di legge n. 2734 del Senato; nella XV legislatura il disegno di legge n. 2846 della Camera, ecc...) e i Carabinieri: la Polizia di Stato, la Polizia penitenziaria, i Vigili del Fuoco - “smilitarizzati” con la legge 13 maggio 1961 n. 469 – e finanche il Corpo Forestale dello Stato”* (v. TAR per l'Abruzzo, Pescara, ordinanza n. 235/2017, cit.). Il TAR Veneto è dello stesso avviso, rilevando che *“ove si dovesse ritenere esente da profili d'incostituzionalità la legge delegante, allora*

*l'illegittimità cadrebbe sull'interpretazione da parte del Governo, dei criteri della delega, nel senso della possibile militarizzazione del personale del Corpo forestale, e dunque in senso non conforme al contesto costituzionale e legislativo di riferimento per le ragioni già esposte*" (v. TAR per il Veneto, Venezia, ordinanza n. 210/2018, cit.).

## **7. La violazione dell'articolo 1 della Carta sociale europea.**

**7.1.** Dalle argomentazioni innanzi spese, non può non ricavarsene una chiara violazione dell'art. 1 della Carta sociale europea. Come ricordato dal medesimo Governo nelle sue difese, il Comitato ha sancito nei suoi precedenti in materia che *"gli atti discriminatori vietati dall'articolo 1§2 sono quelli che possono verificarsi in relazione alle condizioni di lavoro in generale (con particolare riferimento a retribuzione, formazione, promozione, trasferimento e licenziamento o altra azione negativa e dannosa)"* (decisione del Comitato pubblicata in data 11 aprile 2016 sul ricorso n. 91/2013 *Confederazione Generale Italiana del Lavoro – CGIL c. Italia*). Orbene, se, in via esemplificativa (*"con particolare riferimento a"*), la norma è stata ritenuta violata in presenza di modifiche normative che hanno riguardato un trattamento deteriore e differenziato per una categoria di lavoratori con riguardo a *"retribuzione, formazione, promozione, trasferimento e licenziamento"*, la violazione non potrà non ritenersi sussistere in una ipotesi di riforma, quale quella descritta, che è andata ad incidere addirittura sullo *status* giuridico dei dipendenti coinvolti, riducendo il perimetro di diritti e libertà fondamentali garantite e mutando l'essenza stessa del rapporto di lavoro con lo Stato fino a far divenire esigibile l'obbligo, prima inesistente, di prestare la difesa armata contro il nemico in guerra. Si ha, dunque, difficoltà a ritenere logica l'affermazione del Governo, secondo cui, in base alle precedenti pronunce del Comitato, la questione qui in argomento esulerebbe dall'ambito di applicazione dell'articolo 1 della Carta sociale europea.

**7.2.** Fatta tale premessa, pare necessario osservare in merito alla dedotta violazione quanto segue. Nei diritti inviolabili, in un'accezione allargata tale da integrare il concetto della moderna cittadinanza è catalogabile senz'altro il diritto al lavoro, il cui contenuto essenziale deve ritenersi dunque intangibile. Anche la Corte Costituzionale italiana ha sottolineato come il *"diritto al lavoro"* sia stato *"più volte qualificato da questa Corte, anche con riferimento ai pubblici uffici, come "fondamentale diritto di libertà della persona umana"*" (Corte Cost., sent. 108/1994). La Corte di Cassazione italiana ha poi affermato che il diritto allo svolgimento della prestazione lavorativa, secondo la tipologia lavorativa propria della qualifica di appartenenza, rientra nel diritto fondamentale alla libera esplicazione della personalità del lavoratore (C. Cass. sent. n. 4975/2006).

**7.3.** E' ben evidente dunque che l'indotta assunzione dello status militare comporti una tale compromissione dei diritti concernenti il rapporto di lavoro pubblico per univoca determinazione dello Stato, da determinare una evidente violazione dell'art. 1 della Carta sociale europea, così come dell'art. 2 della Costituzione italiana.

**7.4.** Il mutamento di status giuridico comporta una evidente costrizione del patrimonio giuridico dei soggetti coinvolti, non soltanto per effetto della chiara compressione del diritto al lavoro quale componente del fondamentale diritto di libertà dell'individuo ed aspetto della sua dignità, ma proprio perché il mutamento di *status* inverte una grande limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo.

**7.5.** Dinanzi si sono dettagliatamente esposti i cambiamenti indotti dal mutamento di status nel perimetro dei diritti e delle libertà degli individui coinvolti nel transito e si è evidenziato come essi spazino sotto diversi aspetti, concernenti il diritto alla vita, alla sicurezza personale, alla libertà di manifestazione del pensiero, alla libertà di associazione, alla libertà personale, ampliandosi il novero di obblighi cui si è soggetti, determinandosi un aumento dei comportamenti che possono assumere rilevanza penale ed aggravandosi le pene normalmente stabilite per gli altri consociati. Si è segnalato come la mancanza di una libera scelta in tale contesto riverberi effetti sulla dignità stessa della persona umana, nella misura in cui si pretermette ogni sua considerazione in rapporto con l'ordinamento.

**7.6.** Si ritiene dunque che il complesso di limitazioni indotte dallo *status* giuridico militare, scisso da una espressione di volontà diretta a conseguirlo determini una violazione diretta dell'art. 1 della Carta sociale, privando la persona della propria dignità e degli attributi tipicamente riconosciuti agli altri consociati.

**7.7.** Merita in proposito di essere segnalata ancora la giurisprudenza costituzionale nazionale, Corte Cost. sent. n. 13/1994, dove si sottolinea che, tra i diritti che formano il patrimonio irrinunciabile della persona umana, l'art. 2 della Costituzione riconosce e garantisce il diritto all'identità personale. Si tratta del diritto ad essere se stesso, con il relativo bagaglio di convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenzia, al tempo stesso qualificandolo, l'individuo. L'identità personale costituisce dunque un bene per sé stessa, a prescindere da, anzi proprio in forza di "*pregi e difetti*" caratterizzanti evidentemente ogni soggetto: a ciascuno è, dunque, riconosciuto il diritto a che la sua individualità sia preservata, indipendentemente da qualsivoglia situazione sociale ed economica. Dalla pronuncia si desume che la dignità umana, quale valore fondante del patto costituzionale, è immediatamente traducibile nel c.d. "*principio personalista*", teso proprio alla preservazione e alla tutela della medesima.

**7.8.** E' chiaro che la stessa essenza dell'individualità nell'ambito dei rapporti con l'ordinamento giuridico, riceve una pregnante caratterizzazione proprio in considerazione del suo status di civile ovvero di militare, mutandosi radicalmente il rapporto con gli altri consociati e nei confronti dell'ordinamento giuridico stesso. E' fuor di dubbio, dunque, che il mutamento di status giuridico, scisso da una libera scelta comporti una negazione degli attributi tipici della persona. E' in altri termini possibile affermare l'esistenza, come diritto fondamentale della persona, a che quest'ultima possa autonomamente determinarsi, nei rapporti con lo Stato, scegliendo se essere civile, ovvero assumere l'onere del militare, quantomeno fintantoché lo Stato non versi in una situazione di Guerra, o comunque di

gravi pericolo per la sua sicurezza. Di tanto, non può non riconoscersi garante l'art. 1 della Carta sociale europea.

**7.9.** L'incisione nei diritti inviolabili della persona, assume nel caso di specie una caratterizzazione ancor più significativa giacché si connette alla fruizione di uno dei diritti fondamentali ovvero il diritto al lavoro, che, come è stato osservato (C. Salzar, *I principi in materia di libertà*, in *Principi costituzionali*, 2015, p. 211), ha rango primario saldando in Costituzione il principio personalista al principio lavorista. Peraltro, anche a voler valorizzare il contrapposto interesse alla riorganizzazione della P.A. in funzione migliorativa del suo assetto (semmai fosse questo un obiettivo concreto dimostrato e non meramente declamato), nel bilanciamento tra interessi non potrà che avere comunque carattere recessivo rispetto alla tutela dei diritti sociali e delle libertà fondamentali degli individui.

**7.10.** Nel caso in esame appare violato anche il principio di non discriminazione, sancito dall'articolo E della Carta sociale europea, nella misura in cui i membri del CFS, e dunque la parte oggi rappresentata in giudizio, ricevono, in base alla novella legislativa (*i.e.* d.lgs. n. 177/2016), un trattamento differenziato e deteriore rispetto a tutti gli altri consociati, in quanto l'assunzione dello *status* giuridico militare non è frutto di libera scelta (come per tutti), ma indotto nei termini dinanzi esplicitati. E' necessario riferire al riguardo che, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, lo *status* militare non può che conseguire ad una libera scelta esercitata all'atto della partecipazione al concorso per entrare in una forza militare. Nell'ordinamento italiano, si è infatti abbandonata, con la legge n. 331/2000 relativa al processo di professionalizzazione delle Forze armate (poi confluita nel d.lgs. n. 66/2010), l'obbligatorietà della coscrizione, risultando essa sospesa (*v.*, oggi, art. 1929 d.lgs. n. 66/10). Più precisamente, a seguito di tale trasformazione, il ricorso alla coscrizione obbligatoria è stato "sospeso" ed applicato soltanto in casi eccezionali, quali lo stato di guerra deliberato ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione o l'insorgere di una grave crisi internazionale nella quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale, che giustifichi un aumento della consistenza numerica delle Forze armate. Né può sostenersi al riguardo che, in quanto membri di una polizia ad ordinamento civile, i soggetti oggi rappresentati dalle ricorrenti organizzazioni fossero in una condizione diversa da quella di tutti gli altri consociati, tale da giustificare il trattamento differenziale ricevuto, atteso che la loro posizione è, dall'ordinamento, considerata in modo diametralmente opposto - rispetto a quanto avviene con il d.lgs. n. 177/2016 - con riguardo alla peculiare circostanza dell'assunzione dello *status* giuridico militare, essendo previsto dall'art. 1929, c. 3, d.lgs. n. 66/2010, che, proprio in ragione di tale loro qualità, essi non possano conseguire tale *status*, nemmeno nei casi eccezionali (*i.e.* stato di guerra) in cui è previsto che ciò avvenga per gli altri cittadini di sesso maschile (art. 1929, c. 1, d.lgs. n. 66/2010). Anzi, laddove si volesse considerare tale loro peculiare qualità, essi, ancora una volta, vedrebbero, dalla novella legislativa, inverato un trattamento differenziato e deteriore rispetto ai loro consimili, rimanendo invariata la disposizione normativa (ovvero il detto art. 1929, c. 3, d.lgs. n. 66/2010) che inibisce l'acquisizione dello *status* giuridico militare, anche in caso di dichiarazione dello stato di

guerra, nei riguardi dei membri delle altre forze di polizia ad ordinamento civile (come, ad esempio, la Polizia di Stato). Per le donne appartenenti al CFS, inoltre, per le quali, nella normalità dei casi, la coscrizione non sarebbe possibile nemmeno in caso di dichiarazione di guerra (v. art. 639 d.lgs. n. 66/2010: “*Il reclutamento del personale militare femminile è effettuato su base volontaria secondo le disposizioni vigenti per il personale maschile, salvo quanto previsto per l'accertamento dell'idoneità al servizio dalle norme contenute nel regolamento e salve le aliquote d'ingresso eventualmente previste, in via eccezionale, con il decreto adottato ai sensi del comma 2*”), si verifica del pari un illegittimo trattamento discriminatorio, rilevante ai sensi dell'articolo E della Carta sociale europea, subendo loro un trattamento non previsto per nessun'altro cittadino di sesso femminile.

**7.11.** Orbene, il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato, sia con l'assunzione dello *status* di militare, sia, all'opposto, con la dismissione delle qualifiche di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza, in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte del medesimo personale del Corpo forestale, e ciò costituisce violazione dell'art. 1, § 2, della Carta sociale europea.

**7.12.** La violazione si atteggia in modo particolarmente rilevante se sol si consideri come il diritto al lavoro abbia rappresentato un fattore di forte e qualificante caratterizzazione dei moderni stati democratico-sociali, incluso lo Stato italiano, i quali intendono realizzare le condizioni per assicurare, al di là degli ostacoli di ordine economico, la fruizione effettiva dei diritti e delle libertà da parte della generalità dei consociati (Crisafulli, R. g. lav., 1951, 166).

**7.13.** La proclamazione della rilevanza del diritto al lavoro è stata, insieme all'affermazione dell'eguaglianza sostanziale, uno dei motori di sviluppo di un ordinamento democratico, diventando il principio propulsore ed il campo di prova dell'estensione dei diritti di libertà nel campo dei rapporti privati. Ad oggi, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale consolidata in materia, pur escludendo che la Carta Costituzionale italiana attribuisca un diritto soggettivo pieno ed azionabile ad ottenere, sia dallo Stato sia da altro ente pubblico sia dai privati, un posto di lavoro, sanciscono il principio per il quale il diritto al lavoro, che si configura nel nostro ordinamento come un interesse costituzionalmente protetto (Crisafulli, *Iustitia*, 1977, 256), si sostanzia in primo luogo come diritto di libertà (Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, 1956, 57) fondamentale dell'individuo, quale ulteriore profilo di rilevanza del principio personalista (Mortati e Barile), con la conseguenza il diritto al lavoro è non solo manifestazione della dignità della persona, in quanto “tramite necessario di affermazione della personalità” (Mortati), ma fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l'esercizio di ogni altra posizione.

**7.14.** Tale libertà si estrinseca, come d'altra parte si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 1 della Carta sociale europea, nella libertà professionale, considerata alla stregua di altre libertà riconducibili alla tradizione costituzionalistica occidentale, ovvero nel diritto di scegliere un lavoro secondo le proprie capacità ed attitudini (Macini, *Costituzione e movimento operaio*, 1986, 32), di guisa che gli individui “*non siano costretti, pur di lavorare, a*

*svolgere una attività non corrispondente alla propria preparazione ed ai propri interessi?*” (Martines, Diritto Costituzionale, 2010, p. 595). Alla suddetta situazione giuridica (riconosciuta peraltro a livello di legislazione ordinaria, dall’art. 2 comma 1 dello Statuto dei lavoratori - che espressamente sancisce “*ogni persona ha il diritto di svolgere un lavoro o una professione liberamente scelti o accettati?*”), fa riscontro il dovere da parte dei pubblici poteri e dello stesso legislatore di astensione da ogni interferenza nella scelta del lavoro effettuata dal cittadino e nel modo di esercizio dell’attività lavorativa (conforme, in dottrina, è il pensiero di Mortati, Barile, Baldassarre, Perlingieri, Messinetti, D’Antona).

**7.15.** Secondo la dottrina giuslavoristica, il diritto di libertà è un aspetto del diritto al lavoro che è stato “*nel complesso molto trascurato perché, nella concretezza dei rapporti sociali, le situazioni di conflitto che si sono prodotte in ordine al diritto di libera scelta della professione sono state effettivamente abbastanza scarse?*” (Giugni). Qualcosa di tangibile e precettivo si può tuttavia ricavare “*giustappoendo al diritto sociale la libertà giuridica?*” (Manicini), così ricavando il diritto del cittadino “*alla scelta dell’attività lavorativa e del modo di esercitarla come mezzo fondamentale di attuazione dell’interesse della sua personalità?*” (Mazziotti).

**7.16.** All’autorevole summenzionata dottrina fa da eco la giurisprudenza costituzionale che ha affermato: “*per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell’ordinamento norme che impongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà, ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall’altra l’obbligo - il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all’effettiva realizzazione del descritto diritto - di indirizzare l’attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l’impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro?*” (v. Corte Cost. sent. n. 45/1965).

**7.17.** Orbene, i suesposti principi costituzionali, pur risalenti nel tempo, debbono considerarsi tutt’ora vigenti e rafforzativi dell’obbligo che lo Stato italiano si è assunto esplicitamente con la ratifica della Carta sociale europea.

**7.18.** Dunque, come ampiamente dimostrato, nonostante il decreto legislativo abbia previsto la possibilità di scelta del personale del CFS, questa può dirsi sostanzialmente condizionata, e, pertanto, non libera, producendo una grave violazione dell’art. 1 della Carta sociale europea in virtù della destinazione lavorativa enormemente limitativa della sfera giuridica di chi la subisce.

**7.19.** Infatti, per gli odierni ricorrenti, membri di una forza di polizia ad ordinamento civile, divenuti tali per libera scelta, in virtù del superamento di un pubblico concorso, per il quale non era previsto, nemmeno potenzialmente, di poter conseguire lo *status* giuridico militare, le alternative poste dal provvedimento di trasferimento, in attuazione del decreto legislativo, sono state, giova ribadirlo, essenzialmente due, entrambe eccessivamente limitative dei propri diritti. Da un lato, scegliere un’altra amministrazione tra quelle elencate dal DPCM, dismettendo le proprie qualifiche, acquisite con passione e fatica, sempre che tale scelta non venga negata dalla Pubblica Amministrazione, con il rischio di finire collocati in una procedura che, come visto innanzi, comporta gravi

limitazioni economiche ed il mutamento del rapporto di pubblico impiego. Dall'altro, subire la destinazione nell'Arma dei carabinieri, acquisendo, in virtù di una legge, e non, lo si ribadisce, di una adesione volontaria, lo *status militi*, caratterizzato da profonde limitazioni e condizionamenti alle proprie libertà fondamentali.

**7.20.** In altri termini, la libertà di continuare ad esercitare una attività lavorativa nonché delle funzioni liberamente scelte ed acquisite subisce una illegittima e sproporzionata interferenza statale, incompatibile, per i suesposti motivi, con l'art. 1 della Carta sociale europea.

**7.21.** La violazione, oltre che per il personale militarizzato, sussiste anche, per le ragioni esposte, per coloro che sono fuoriusciti dal comparto sicurezza, con destinazione dunque, a seconda dei casi, Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e Mi.p.a.a.f., nonché per coloro che tale esito hanno avuto in conseguenza della mobilità. La scrivente difesa deduce infatti l'illegittimità della disciplina legislativa e, quindi, dei conseguenti provvedimenti amministrativi, nella parte in cui hanno previsto il transito degli ex appartenenti al CFS in altra amministrazione statale al di fuori del comparto sicurezza, ugualmente per contrasto l'art. 1 della Carta sociale europea, che riconosce e tutela il diritto inviolabile al rispetto della professionalità del lavoratore e vieta, conseguentemente, in caso di mutamento di esigenze organizzative, di elidere del tutto il suo diritto di scelta e di mantenimento della propria professionalità. Tale norma si pone infatti come ostacolo per il legislatore che pretenda, nell'ambito di una riorganizzazione amministrativa, di svuotare le funzioni dei dipendenti o comunque radicalmente di de-qualificarli.

**7.22.** In particolare, deve ritenersi sussistere un obbligo positivo dello Stato di curare la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, finalizzato ad offrire soddisfazione alla legittima aspirazione di ciascuno di raggiungere, nonché esercitare, la preparazione e la competenza necessarie a svolgere un'attività consona alle proprie possibilità e aspirazioni.

**7.23.** Deve ritenersi in altri termini che, all'interno della tutela apprestata dall'art. 1 della Carta sociale europea trovi ingresso lo specifico diritto al mantenimento delle qualifiche e professionalità raggiunte, vieppiù se in ambito di lavoro pubblico, di guisa che debba ritenersi vietata sia l'ipotesi del demansionamento, sia quella della dequalificazione, in assenza di una espressa ed incondizionata adesione del lavoratore.

**7.24.** Alla luce della suesposta disamina circa la natura sostanziale del divieto riconducibile all'art. 1 della Carta sociale europea, ed in antitesi a quanto propugnato dal Governo italiano nelle sue difese, deve ritenersi che, anche nelle ipotesi di mutamento delle esigenze organizzative, al legislatore sia precluso adottare norme che comportino il demansionamento e/o la dequalificazione dei membri di una disciolta Forza di Polizia, qual era il Corpo Forestale dello Stato, nell'ambito di una complessiva riorganizzazione delle amministrazioni statali.

**7.25.** Il transito in altra pubblica amministrazione (ivi compreso il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco ed il Mi.p.a.a.f.) ha inoltre determinato, con la fuoriuscita dal comparto sicurezza, la perdita dei connessi trattamenti economici, delle differenti modalità di contenuto del rapporto di impiego, nonché la perdita di progressione di carriera e l'applicazione di un diverso regime di quiescenza. Sotto tale profilo, l'attribuzione dell'assegno *ad personam* previsto dalla legge non può ritenersi sufficiente ad escludere le evidenziate limitazioni di carattere economico proprio perché ha l'effetto di parificare il trattamento retributivo in godimento al momento del transito, ma non incide in alcun modo sulla perdita di progressione di carriera e dunque economica, propria del contratto del comparto sicurezza.

**7.26.** Occorre considerare, infatti, come il Comitato ha avuto modo in diverse occasioni di ricordare, che *“l'articolo 1, paragrafo 2, richiede agli Stati che l'abbiano accettato di proteggere efficacemente il diritto dei lavoratori di guadagnarsi da vivere con un'occupazione liberamente scelta. L'obbligo consiste, in primo luogo, nell'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nel lavoro, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto professionale (Syndicat national des professions du tourisme c. Francia, reclamo n. 6/1999, decisione sul merito del 10 ottobre 2000, §24, Quaker Council for European Affairs (QCEA) contro Grecia, Reclamo n. 8/2000, decisione sul merito del 25 aprile 2001, §20). L'articolo 1, paragrafo 2 riguarda anche le questioni relative al divieto di lavoro forzato (International Federation of Human Rights Leagues contro la Grecia, reclamo n. 7/2000, decisione sul merito del 5 dicembre 2000, § 17), nonché alcuni altri aspetti del diritto di guadagnarsi da vivere con un'occupazione liberamente scelta (Conclusioni XVI-1, volume 1)”* (Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Norvegia, reclamo n. 74/2011, decisione sul merito del 2 luglio 2013, § 104) e che *“per quanto riguarda il concetto di discriminazione, il Comitato ricorda di aver ritenuto che un differente trattamento a persone in situazioni analoghe costituisce una discriminazione in violazione della Carta se non persegue uno scopo legittimo e non si basa su motivi obiettivi e ragionevoli”* (Syndicat national des professions du tourisme c. Francia, citata sopra, § 25; Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Norvegia, § 107). Gli Stati godono di un certo margine di apprezzamento nel valutare se e in quale misura adottare provvedimenti differenti in situazioni altrimenti simili e se ciò sia giustificato ai sensi di legge, ma in ultima analisi spetta al Comitato decidere se l'azione statale si sia mantenuta entro il margine (Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) contro Francia, Reclamo n. 50/2008, decisione sul merito del 9 settembre 2009, §39).

## **8. La rilevanza delle altre norme internazionali: l'art. 15 della Carta fondamentale dei diritti dell'UE, l'art. 4, §§ 2 e 3, e l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in breve, CEDU).**

**8.1.** Va, inoltre, rilevata l'incompatibilità del d.lgs. n. 177/2016 con la rilevante normativa dell'UE. La disciplina normativa più volte citata, nonché i conseguenti

provvedimenti di trasferimento assunti, devono essere altresì considerati sotto il profilo del rispetto anche dei diritti fondamentali, in specie del diritto di cui all'art.15, riconosciuto dalla Carta di Nizza, proclamata nel 2000 dal Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, come interpretato dalla Corte di Giustizia UE, ed i cui principi sono stati espressamente adottati dall'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea.

**8.2.** Quanto all'ambito di applicazione delle disposizioni della detta Carta, fonte del diritto dell'Unione, il capo VII intitolato Disposizioni Generali, all'art. 51 prevede che *“Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze. La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati”*. Ai sensi del successivo art. 52, si precisa che *“Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o dall'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui...Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione [ma] la presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa”*. Infine, secondo gli artt. 53 e 54, si sottolinea come *“nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalle costituzioni degli Stati membri”* né *“nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Carta o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla presente Carta”*.

**8.3.** Orbene, non si ignora il principio enucleato dalla Corte di Giustizia in virtù del quale la Carta non costituirebbe uno strumento di tutela dei diritti fondamentali al di fuori delle materie di competenza dell'Unione Europea, sussistendo, invece, la competenza della Corte di Giustizia allorché la fattispecie sottoposta all'esame del giudice nazionale sia disciplinata dal diritto europeo, *“in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione ovvero alle giustificazioni adottate da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione”* (sentenza 29 maggio 1997, causa Kremzow, sentenza 17 marzo 2009, causa Mariano, ordinanza 6 ottobre 2005, causa Attila Vajnai, sentenza 5 ottobre 2010 causa Me B, L. E., sentenza 15 novembre 2011, causa Dereci), tuttavia non può non riconoscersi che, da un lato, i diritti e i principi riconosciuti dalla Carta, costituiscono, come rappresentato in precedenza, fonte del diritto dell'Unione, di guisa che, per il principio di prevalenza del diritto dell'Unione sul diritto interno, la normativa interna non può che essere ad essi conferente, dall'altro, l'art. 4 comma

2 lett. J e 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione include espressamente tra le competenze, seppur non esclusive, dell'Unione proprio la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune, di talché quando risultano coinvolti la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, nel novero delle quali va ricondotta la libertà professionale che si assume violata, non possono non ritenersi operanti anche i principi dettati dalla Corte di Giustizia UE.

**8.4.** Oltre tutto, a non dissimili conclusioni si giunge anche allorché non si condivide l'assunto per il quale la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali rientri nella competenza dell'Unione, atteso che, ad avviso di autorevole dottrina, l'impianto della Carta di Nizza è idoneo a *“costituire un punto di riferimento dei diritti umani anche al di là del”* tradizionale *“raggio d'azione dell'Unione. Il rispetto della dignità umana, il diritto alla vita, etc.. non riguardano, infatti, specificamente il diritto dell'Unione, le cui competenze non toccano tali beni, ma gli Stati che ne fanno parte...onde la Carta si presenta come una sorta di sintesi di valori costituzionali comuni cui l'Unione fa riferimento, anche al di là dell'esercizio delle sue competenze”* (Sorrentino, I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (Considerazioni preliminari), in Corr. Giur., 2010). D'altra parte, *“la logica di una rigida separazione degli ordinamenti (e, per ciò pure, delle sfere di competenza delle relative Corti) non ha ormai più senso, se mai ne ha avuto. E' vero che gli stessi ordinamenti parrebbero accreditarla; e basti solo pensare alla perdurante vigenza del principio di attribuzione in ordine ai riparti di materie e funzioni tra Unione e Stati, come pure- per ciò che attiene alla salvaguardia dei diritti- al principio secondo cui la stessa Carta dei diritti dichiara di poter valere unicamente negli ambiti materiali di competenza dell'Unione stessa. E, tuttavia, l'esperienza ormai insegna che separare a colpi di accetta gli ambiti stessi è impresa vana, i rapporti piuttosto essendo governati da canoni volti a renderne quanto più possibile duttile lo svolgimento e mobili i confini dei campi”* (Ruggeri, Corti Costituzionali e corti europee).

**8.5.** Ne consegue, pertanto, che la materia della tutela dei diritti fondamentali, inclusa la libertà professionale ex art. 15 Carta di Nizza, della cui violazione ci si lamenta, possa entrare in considerazione nell'esame del presente Reclamo.

**8.6.** Ed infatti, il detto art. 15 espressamente prevede che *“Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata”* ed appare *ictu oculi* che la disciplina nazionale, che impone la militarizzazione forzata contrasta, palesemente, con la succitata norma, in quanto coloro che ne sono soggetti, come più volte evidenziato in precedenza, volendo continuare a svolgere le proprie funzioni di polizia sono stati condizionati dal dover assumere funzioni militari, giammai liberamente scelte ed, in caso di transito, semmai autorizzato, in altra pubblica amministrazione - per non sottostare alla disciplina militare non liberamente scelta - hanno dovuto rinunciare all'esercizio delle medesime funzioni, così come avvenuto per coloro che sono stati destinati al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed al Mi.p.a.a.f..

**8.7.** Le suesposte considerazioni trovano il conforto in una pronuncia della stessa Corte di Giustizia, la quale, nella sentenza del 13 aprile 2000, causa Karlsson, ha statuito quanto segue: *“secondo una giurisprudenza costante, restrizioni all'esercizio di questi diritti possono essere operate purché tali restrizioni rispondano effettivamente a finalità di interesse generale perseguite dalla*

*Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza di tali diritti, in conformità al disposto dell'art. 52 della Carta*”. Ebbene, è proprio quanto accade nel caso in esame alla libertà professionale dei lavoratori nel caso in esame, gravemente e sproporzionatamente lesa in attuazione del decreto legislativo n. 177/2016, e la cui restrizione non risponde ad alcuna finalità di interesse generale perseguita dalla Comunità (non potendo certo rientrare in essa il rafforzamento dei contingenti militari degli Stati membri attraverso la coartazione), ma pregiudica, per i motivi suesposti, la sostanza di tale libertà.

**8.8.** A tale riguardo, la difesa rileva come è vero che l'art. 15,- che riconosce un vero e proprio diritto alla libertà di scelta del lavoro non condizionato dall'esistenza di norme che ne diano attuazione- non sia, ad avviso della giurisprudenza europea, un diritto assoluto (come, ad esempio, il diritto alla vita), ma sia passibile di essere compresso in virtù della preminenza accordata dall'ordinamento ad un altro diritto o interesse, tuttavia una sua compromissione può essere considerata legittima solo se costituisca il frutto di un bilanciamento governato dal principio di proporzionalità, principio che risulta, nel caso di specie, del tutto frustrato.

**8.9.** Sotto ulteriore profilo, si osserva come proprio la circostanza per la quale il diritto in esame non è stato espressamente oggetto di pronunce da parte della Corte di Giustizia è indice non della sua scarsa importanza, bensì della natura di principio granitico incontrovertito, fondamentale per garantire, nello spazio UE, una tutela efficace ed incisiva dei diritti sociali dei lavoratori, *“creando condizioni uguali per tutti...”* ed eliminando *“eventuali zone grigie in termini di diritti?”* (v. Parere del Comitato economico e sociale europeo *“L'evoluzione della natura dei rapporti di lavoro e il suo impatto sul mantenimento di una retribuzione dignitosa nonché l'impatto degli sviluppi tecnologici sul sistema della sicurezza sociale e sul diritto al lavoro”*, 19.08.2016) ostative alla costruzione di un vero spazio comune europeo di libertà governato dal principio dello standard massimo ed uniforme di protezione dei diritti (S. Amadeo) al fine di garantire la primazia della persona sul mercato attraverso l'implementazione della tutela riconosciuta all'individuo negli Stati membri (CGUE 15.7.1964, Costa, CGUE 13.2.1969 Wilhelm).

**8.10.** Ancora, si evidenzia una concorrente violazione delle norme CEDU. In base all'art. 4, commi 2 e 3, della CEDU *“nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio [...] Non è considerato «lavoro forzato od obbligatorio» ai sensi del presente articolo: (a) il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della presente Convenzione o durante il periodo di libertà condizionale; (b) il servizio militare o, nel caso degli obiettori di coscienza nei paesi dove l'obiezione di coscienza è considerata legittima, qualunque altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio; (c) qualunque servizio richiesto in caso di crisi o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità; (d) qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici.”*. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha più volte chiarito la portata di questa disposizione, evidenziando in particolare come l'aggettivo *“obbligatorio”*, non può fare riferimento a qualsiasi forma di costrizione o obbligo giuridico. Per esempio, i lavori da

effettuare in forza di un contratto liberamente sottoscritto non possono essere considerati come rientranti nel campo di applicazione dell'art. 4 solo perché in caso di inadempimento al contratto siano previste delle sanzioni. La Corte ha quindi precisato che l'aggettivo "obbligatorio" è diretto ad individuare ogni situazione in cui il lavoro è preteso o imposto sotto la minaccia di una qualunque sanzione ed eseguito contro la volontà della persona, la quale dunque, non lo ha scelto volontariamente (si vedano a tal proposito le decisioni della CEDU *Van der Mussele v. Belgium* del 23.11.1983, §§ 34-35, Series A no. 70 e *Mihal v. Slovakia* - n. 23360/08, §§ 44-47, 28.6.2011). La Corte ha anche chiarito il significato e l'estensione della deroga al divieto di cui sopra, che il comma 3 prevede per il servizio militare, ribadendo a più riprese che essa si riferisce esclusivamente al servizio militare obbligatorio - ossia alla c.d. "leva" - (ed in questo senso si spiega il richiamo operato nel corpo della disposizione all'obiezione di coscienza). Nel merito del contenuto e della portata applicativa della disposizione in esame, la giurisprudenza della Corte è ormai consolidata nel senso di ritenere che ogni qual volta l'accesso o il mantenimento di una determinata posizione lavorativa o professionale è subordinato a scelte che comportano l'assunzione di oneri eccessivi o sproporzionati rispetto ai vantaggi che in futuro quella professione potrà apportare, l'accettazione di quegli oneri non può essere considerata compiuta in modo effettivamente libero. Con la conseguenza che si concretizza, in tali casi, una violazione del divieto di cui all'art. 4 della Convenzione (cfr. *Van der Mussele* sopra citato, § 37). Con specifico riferimento allo *status militi* vi è peraltro un significativo (e recente) precedente. Nel caso *Georgios CHITOS c. Grecia*, ricorso n. 51637/12, sentenza del 4/6/2015, la Corte infatti ha ritenuto violativo dell'art. 4 in questione l'obbligo, imposto ad un militare professionista - dunque ad un soggetto che aveva comunque scelto volontariamente di entrare nelle forze armate - da una legge sopravvenuta rispetto alla sua militarizzazione, di restare in servizio per un periodo di tempo superiore rispetto alle originarie previsioni o, in alternativa, di pagare una somma di denaro a titolo di indennizzo. In questo caso, la Corte non ha mancato di evidenziare come, soprattutto in considerazione delle particolari condizioni in cui sono tenuti ad operare i militari, ogni fattore in grado di incidere significativamente sulla libertà della scelta di rimanere o dismettere lo status militi, concretizza una violazione del divieto posto dall'art. 4 della Convenzione. Risulta, dunque, agevole rilevare che la previsione della militarizzazione forzosa di cui in argomento integra una palese violazione anche di tale disposizione.

**8.11.** Le doglianze devono infine avere riguardo anche all'art. 8, §§ 1 e 2, della CEDU. Difatti, l'acquisizione, attraverso un rigido e assoluto automatismo e non attraverso l'esercizio di una libera scelta, dello *status militi*, e, quindi, di tutta la normativa vigente e applicabile agli appartenenti all'Arma, compreso l'ordinamento militare, è idonea a produrre una interferenza statale nel godimento del diritto al rispetto della vita familiare e lavorativa ex art. 8, parr. 1 e 2, CEDU, illegittima in quanto essa non è proporzionata rispetto alle gravi limitazioni al diritto in parola, né è giustificata da ragioni integranti una delle ipotesi derogatrici di cui al par. 2 della medesima disposizione.

**8.12.** Preliminarmente, la scrivente difesa rileva come, se è vero che la CEDU non si occupa espressamente di diritti civili e politici, tuttavia l'attività interpretativa, in chiave evolutiva, della Corte di Strasburgo, ha consentito di riconoscere come diritti dell'uomo anche diritti tradizionalmente definiti sociali, quali il diritto ad associarsi in rappresentanze sindacali e il diritto al rispetto della sfera professionale, dal momento che già nel 1976 si ammetteva come molti dei primi abbiano tali implicazioni di natura economica o sociale che nessuna barriera impermeabile separa i diritti socio-economici dall'ambito coperto dalla Convenzione (*Airey c. Irlanda* del 9.10.1976).

**8.13.** Quest'ultima garanzia, in particolare, pur non espressamente sancita dall'art. 8 par. 1 della Convenzione, rientra pienamente nel suo campo di applicazione, come precisato dalla Corte, in virtù della *ratio* ivi sottesa, che è quella di proteggere, dalle arbitrarie interferenze della pubblica autorità, tutte le sfere nelle quali l'individuo sviluppa la sua personalità (v. *Pfeifer c. Austria* del 15 novembre 2007) ed esplica le sue relazioni sociali. In altri termini, le espressioni "vita privata" e "domicilio" sono state ritenute idonee a ricomprendere anche la vita lavorativa e professionale dell'individuo (v. *Halford c. Regno Unito* del 25 giugno 1997, *Amann c. Svizzera* del 16 febbraio 2000, *Rotaru c. Romania* 4 aprile 2000, *Osterreichischer Rundfunk c. Austria* del 7 dicembre 2006), dal momento che la maggior parte delle persone hanno, nella nostra epoca, l'opportunità di sviluppare la propria personalità anche al di fuori della vita familiare (*Comm.edu Bruggemann e Scheuten c. Germania*, 12.07.1977), ovvero la sua identità fisica e sociale (*Corte Edu, sentenza 552/2010*).

**8.14.** Ciò posto, non vi è dubbio che una ingerenza nei suesposti diritti sussista atteso che, in via generale, l'automatico mutamento di status giuridico - professionale, conseguente al transito nell'Arma dei Carabinieri, comporta inevitabilmente l'applicazione di tutta la normativa vincolante per gli appartenenti a tale corpo, con la diretta soggezione alla normativa riguardante la disciplina militare, la quale, a sua volta, determina una palese ed inevitabile compromissione della serenità di vita e lavorativa, non essendo il frutto di una libera scelta in coscienza e volontà.

**8.15.** Più nel dettaglio, si osserva come, in virtù dell'applicazione del Regolamento dell'Arma e della disciplina dell'ordinamento militare - rispondente, quest'ultima, ad esigenze di organizzazione, coesione interna e massima operatività che contraddistinguono le Forze Armate rispetto ad altre strutture statali (Corte Costituzionale 449/1999) -, si è costretti ad assumere diversi e più gravosi obblighi e doveri, anche morali (di cui si è ampiamente dato atto in precedenza), tra i quali non vi è solo l'obbligo di indossare l'uniforme e di portare con sé un'arma - obbligo quest'ultimo al quale peraltro come visto non erano assoggettati i ruoli tecnici del CFS e che, per i direttivi, era limitato all'eventuale utilizzo dell'arma di reparto - ma, tra i più significativi, la possibilità di essere impiegati in operazioni militari - con il connesso obbligo di difendere la patria fino al sacrificio della vita -, la soggezione alla legge penale militare e alla magistratura militare, ad adempiere all'assoluto "*dovere di fedeltà alle istituzioni repubblicane*" (artt. 1051e 1348 Reg. Arma dei Carabinieri) nonché ad assumere un certo "*contegno*" non solo nel servizio ma anche nella

vita privata (artt. 423 e 424 Reg. Arma dei Carabinieri), e la soggezione ai trasferimenti d'autorità, espressione del generale principio gerarchico.

## **II. SULLA VIOLAZIONE DELL'ART. 5, DELL'ARTICOLO G E DELL'ARTICOLO 6, §§ 1 E 2, DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA RIVEDUTA**

9. Le argomentazioni difensive sostenute dal Governo in merito alla seconda parte delle violazioni dedotte con il Reclamo, afferenti i diritti sindacali, possono essere sintetizzate come segue: (i) l'Arma dei Carabinieri è forza armata dello Stato, (ii) l'articolo 5 della Carta contempla le limitazioni dei diritti sindacali per le forze armate, dunque quelle imposte dallo Stato italiano sono compatibili con tale disposizione; (iii) l'attuale organizzazione delle rappresentanze militari soddisfa le esigenze poste dal Comitato nell'analisi di casi analoghi, come pure soddisfa l'esigenza di partecipazione alla contrattazione.

10. Orbene, il difetto di prospettiva che scontano le considerazioni del Governo sta nel ritenere che, quelle oggi imposte dalla legislazione nazionale per gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri, siano mere limitazioni, come tali ammissibili ai sensi della Carta e da potersi estendere indistintamente a tutti i membri di tale Arma a prescindere dalle loro funzioni: in tal senso devono essere letti i richiami che il Governo fa al caso *Matelly c. Francia*, CEDU, ricorso n. 10609/10, sentenza del 2 ottobre 2014, *sub par.* 6 a) ed alle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa *sub par.* 6 b).

11. Tuttavia così non è, e l'analisi deve tener conto della sintonia delle diverse norme internazionali che si occupano della materia, unitamente all'interpretazione fornite dagli organi che sovrintendono alla loro applicazione. Nel precedente di *Grande Chambre*, sentenza *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], n. 34503/97, CEDU 2008, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato che la possibilità di eventuali restrizioni per i membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato di cui all'articolo 11 va interpretata restrittivamente e deve essere limitato all'esercizio di tali diritti, e non può estendersi al diritto di organizzarsi. Nell'interpretare la norma nazionale restrittivamente, la Corte ha fatto riferimento agli strumenti internazionali più rilevanti ed alla pratica degli Stati europei, secondo un indirizzo ormai consolidato (*Sigurdur A. Sigurjónsson contro l'Islanda*, 30 giugno 1993, § 35, serie A n. 264; *Sørensen e Rasmussen c. Danimarca* [GC], 52562/99 e 52620/99, § 72-75, CEDU 2006). La stessa sentenza ha, inoltre, precisato che non è necessario che lo Stato convenuto abbia ratificato tutti gli strumenti pertinenti nel settore specifico. La Corte ha così richiamato la Convenzione OIL n. 87 sulla libertà di associazione, il cui punto 2 stabilisce che i lavoratori, senza distinzione alcuna, hanno il diritto di creare organizzazioni di loro scelta, così come a partecipare a queste organizzazioni, sicché i lavoratori delle amministrazioni locali possano effettivamente creare organizzazioni secondo una loro scelta, e queste organizzazioni dovrebbero avere tutto il diritto di promuovere e difendere gli interessi dei lavoratori che rappresentano. La

Corte ha notato come anche testi provenienti da organizzazioni europee mostrano che il principio di concedere il diritto fondamentale di organizzarsi ai dipendenti pubblici è stata largamente accettato dagli Stati membri. Per esempio, l'articolo 5 della Carta sociale europea garantisce la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali, per la tutela dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni. Il diritto di sindacato per i dipendenti è stato riconosciuto anche dal Comitato dei Ministri Raccomandazione R(2000) 6 sullo stato dei funzionari pubblici in Europa, il cui principio 8 stabilisce che i funzionari pubblici devono avere gli stessi diritti di tutti i cittadini e i loro diritti sindacali possono essere legalmente limitati solo nella misura in cui le limitazioni sono necessarie per il corretto svolgimento delle funzioni pubbliche. Infine, anche a livello europeo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea adotta un approccio aperto a diritti sindacali affermando, all'articolo 12, tra gli altri, che "tutti" hanno il diritto di aderire ad organizzazioni sindacali per la difesa dei loro interessi. Per quanto riguarda la pratica europea, la Corte ricorda che il diritto dei lavoratori pubblici di organizzarsi è ormai riconosciuto da tutti gli Stati contraenti e conosce eccezioni solo per date categorie di personale. La Corte europea ha così concluso che dipendenti dell'amministrazione pubblica non potevano essere esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 11, e che, al più, le autorità nazionali avrebbero potuto imporre "restrizioni legali", in conformità all'articolo 11 § 2. In particolare, la Corte europea ha affermato che l'articolo 11 § 1 presenta la libertà sindacale come una forma o un aspetto particolare della libertà di associazione (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, § 38, série A n. 19, e *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, § 37, série A n o 20, § 39). La Corte europea ha rilevato inoltre che se l'articolo 11 è destinato essenzialmente a proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche nell'esercizio dei diritti in essa sanciti, esso può comportare anche l'obbligo positivo di assicurare il godimento di tali diritti. Secondo la disposizione dell'articolo 11, l'ingerenza dello stato nel godimento del diritto protetto è consentita solo se "prevista dalla legge", persegue uno o più scopi legittimi ed è "necessaria in una società democratica" per raggiungerli. La Corte ha quindi rilevato che le eccezioni di cui all'articolo 11 devono essere interpretate restrittivamente, e che solo ragioni convincenti e interessanti possono giustificare restrizioni alla libertà di associazione. A giudicare l'esistenza di una "necessità" e quindi un "bisogno sociale imperioso" ai sensi dell'articolo 11 § 2, gli Stati hanno solo un limitato margine di apprezzamento, che resta sempre soggetto ad una supervisione rigorosa europea (*Yazar e altri c. Turchia*, 22723/93 nostra, 22724/93 e 22725/93, § 51, CEDU 2002-II). Lo Stato contraente, se in linea di principio è libero di decidere quali azioni intende intraprendere per garantire il rispetto dell'articolo 11, resta obbligato a includere gli elementi ritenuti essenziali dalla giurisprudenza della Corte.

12. Ora, allo stato attuale della giurisprudenza della Corte europea, emergono i seguenti elementi essenziali dei diritti sindacali: il diritto di formare un sindacato e di associarsi (*Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, n o 28602/95, §§ 36-39, CEDH 2006), il divieto di accordi di monopolio sindacale (si veda, ad esempio, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark [GC]*, n os 52562/99 et 52620/99, §§ 72-75, CEDH 2006), il diritto di un

sindacato di cercare di convincere il datore di lavoro ad ascoltare cosa ha da dire a nome dei suoi membri (Wilson, Sindacato Nazionale giornalisti e a., § 44).

**13.** Nello sviluppare la sua giurisprudenza e nel riconoscere in questo precedente di GC che, differentemente dal passato, anche il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi rientra nel nucleo essenziale dell'art. 11, la Corte europea ha altresì sottolineato come i principi in tema di art. 11 non vanno intesi staticamente, essendo destinati ad evolversi con gli sviluppi che caratterizzano il mondo del lavoro, sottolineando come la Convenzione sia uno strumento vivo da interpretare alla luce delle condizioni attuali, seguendo l'evoluzione del diritto internazionale, al fine di soddisfare una domanda crescente di tutela dei diritti umani. Ciò implica una maggiore fermezza nel valutare le violazioni dei valori fondamentali delle società democratiche e nel contempo la necessità di interpretare restrittivamente le limitazioni dei diritti umani, in modo da garantire una loro protezione concreta ed efficace (v., *mutatis mutandis*, Refah Partisi (Partito del Welfare) e altri c. Turchia [GC], n. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, § 100, CEDU 2003-II; Selmouni c. Francia [GC], n. 25803/94, § 101, CEDU 1999- V).

**14.** Da queste direttrici muovono le pronunce *Matelly c. Francia* (ricorso n. 10609/10) e *Adefdromil c. Francia* (ricorso n. 32191/09), la prima ricordata anche dal Governo nelle sue osservazioni, che hanno, del tutto consequenzialmente sancito che, pur nella consapevolezza del fatto che la specificità delle attività cui le forze armate sono necessariamente preposte richiede un adeguamento della tipica attività sindacale che, per il suo oggetto, può rivelare l'esistenza di punti di criticità in considerazione della condizioni morali e materiali dei militari, le tutele sindacali non possono essere del tutto obliterate. Va sottolineato, a questo proposito, che, secondo la Corte europea, l'art. 11 della Convenzione consente, in questo contesto, che si limitino le modalità di azione e di espressione di un'associazione di membri delle forze armate, ma tali restrizioni non devono privare, in assoluto, l'esercizio dei diritti sindacali e di associazione in generale per la difesa dei loro interessi professionali e morali (cfr. *Matelly c. Francia*, § 71). La Corte conclude quindi nel senso che il divieto assoluto per i militari di partecipare ad un'associazione professionale costituita per difendere i loro interessi professionali e materiali, non essendo una mera restrizione (come consentita dall'art. 11), ma elidendo del tutto la libertà garantita dalla Convenzione, debba considerarsi in conflitto con tale norma. L'interferenza con tale diritto di libertà, evidentemente per la sua gravità, non pare alla Corte “*necessaria in una società democratica*” ai sensi dell'art. 11 § 2 (cfr. *Matelly c. Francia*, §§ 75 e 76).

**15.** Il Comitato europeo dei diritti sociali, nella decisione del 4 luglio 2016, ricorso n. 101/2013, caso *CESP c. Francia*, ha 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 assolutamente analoga a quella adoperata dall'art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010 – dalla previgente legislazione transalpina. Il Comitato, in particolare, ha ritenuto sì compatibili con l'art. 5 della Carta sociale europea riveduta le restrizioni alla

libertà sindacale, mantenute in Francia con la riforma del 2015 ed attualmente in vigore, ma, avendo considerato che la gendarmeria nazionale possa essere funzionalmente equivalente sia ad una polizia, sia ad una forza armata, a seconda dei compiti assegnati, ha ritenuto tali restrizioni legittime 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.

**16.** Dunque, innanzitutto, l'assunto del Governo secondo cui le norme internazionali permetterebbero quelle limitazioni ai diritti sindacali che l'ordinamento giuridico interno oggi adotta nei confronti del personale dell'Arma dei Carabinieri, è del tutto infondato, in quanto è evidente, in proposito, che la disposizione dell'art. 5, terzo periodo, della Carta, come interpretata dal Comitato, laddove rimette alla legislazione nazionale di determinare il "*principio dell'applicazione delle garanzie*" sindacali ai militari nonché la "*misura*" di tale applicazione, intende evocare un nucleo essenziale 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. Del resto, l'articolo G 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*", implicitamente esclude la liceità di radicali "*esclusioni*", invece previste dal menzionato art. 1475, comma 2, del d.lgs. 66/2010.

**17.** In secondo luogo, la difesa residuale del Governo che, implicitamente richiamandosi al precedente CESP c. Francia del Comitato, evidenzia come inattuabile "*l'applicazione di un diverso regime giuridico ad uno stesso militare, a seconda che esso eserciti delle funzioni di polizia militare e dunque di ordine pubblico, oppure che presti servizio in missioni di peacekeeping all'estero o in un dipartimento di polizia giudiziaria*" (v., in termini, par. 14, ed in generale dal par. 12 a seguire), appare chiaramente destituita di fondamento in particolare riferimento alla questione oggi posta all'attenzione del Comitato, rispetto alla quale vanno esaminati i principi giuridici in discussione ed esaminate le argomentazioni difensive che altrimenti restano vuote petizioni di principio.

**18.** Il presente Reclamo è infatti stato presentato da organizzazioni rappresentative degli interessi di quella parte dei dipendenti dell'Arma dei Carabinieri che, all'origine del loro rapporto con lo Stato non lo erano e lo sono divenuti nel modo descritto nel Reclamo ed ulteriormente approfondito nella parte I delle presenti osservazioni, perdendo conseguenzialmente il pieno godimento dei loro diritti sindacali fino a quel momento fruiti.

**19.** Orbene, rispetto a quanto sostenuto dal Governo secondo cui non è possibile una diversificazione in merito al livello di tutela sindacale riconoscibile in rapporto alle

funzioni effettivamente svolte dal militare, è necessario, in linea di principio, muovere una contestazione in senso assoluto. Occorre osservare infatti che, nei limiti in cui sia ammissibile una inflessione nel livello di tutela sindacale riconosciuta, in ragione dell'esigenza di preservare l'unitarietà delle forze armate nell'ottica della efficace funzione di difesa armata dello Stato, e nel momento in cui l'ordinamento giuridico interno in tal modo giustifica i limiti imposti (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 449/1999), l'argomentazione secondo cui tali limiti debbano estendersi all'intera categoria di dipendenti, per i quali lo Stato ha deciso che siano destinatari, in modo ibrido, di funzioni sia di polizia civile che militare, più che una congrua giustificazione, appare un illogico paradosso. Se, in altri termini, l'ambiguità è una scelta dello Stato che intende mantenere l'ibrido di una forza di polizia con funzioni civili e militari, tale ambiguità non può poi divenire regola per restringere illegittimamente i diritti di chi quelle funzioni, pur astrattamente coercibili, in sostanza non svolge. Se la scelta è mantenere l'ibrido, la conseguenza, in un "*contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne*" (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 238/2014), non può che essere l'estensione, verso tutti, del medesimo elevato livello di tutela prescritto dalle norme internazionali, costituendo tale livello di tutela la regola, e la sua inflessione mera, residuale eccezione. Altrimenti, se la scelta dello Stato è verso una rigida limitazione dei diritti, ad essa non può che conseguire una rigida delimitazione delle funzioni, verso cui risulta servente la compressione dei diritti e delle libertà fondamentali. Al contrario, attraverso l'attribuzione di crescenti funzioni civilistiche ad un soggetto istituzionale militare, anche attraverso l'assorbimento per legge del personale che svolgeva tali funzioni avendo *status* giuridico civile (come avvenuto con il recente d.lgs. n. 177/2016), non si fa altro che estendere, ingiustificatamente e dunque illegittimamente, limiti propri dei soli militari anche a soggetti civili. In tal guisa dunque, l'assunto per cui tali limitazioni sono legittime giacché funzionali alla difesa dello Stato perde ogni coerenza logica e, altro che integrare le previsioni incluse nell'articolo G della Carta, resta vuota giustificazione formale.

**20.** Le difese del Governo si incentrano sulla riflessione secondo cui diversi dipartimenti dell'Arma hanno funzioni ibride e che i singoli militari siano tra di esse intercambiabili. Al riguardo, occorre stigmatizzare la grave ambiguità in cui il detto Governo intende muoversi nel formulare le proprie difese: nel Reclamo è chiaramente affermata la violazione delle norme sui diritti sindacali riconosciute dalla Carta sociale europea in virtù della partecipazione della gran maggioranza dei membri dell'Arma dei Carabinieri esclusivamente a funzioni di polizia civile: in questo contesto si collocano, con assoluta peculiarità, gli *ex* Forestali oggi addetti al Comando Unità per la Tutela Forestale, Ambientale ed Agroalimentare, con funzioni esclusivamente di polizia civile. Nel formulare le proprie difese intessute sul ragionamento in base al quale chi svolge funzioni sia civili che militari non può che soffrire dei limiti imposti ai militari, il Governo, anziché fornire dati concreti onde consentire al Comitato di apprezzare la fondatezza della tesi (*i.e.* quali siano le missioni militari in cui l'Arma è impegnata e quali e quanti siano i dipendenti applicati

per tali missioni), fornisce elementi fattuali (*i.e.* il riferimento al 13esimo Reggimento, alla Seconda brigata mobile) del tutto marginali, incompleti, utili unicamente a provocare suggestioni. Ciò considerato, la detta argomentazione difensiva, per solo tale assorbente motivo, si ritiene non possa essere ritenuta ammissibile, giacché oggettivamente non riscontrabile.

**21.** Ciò detto, occorre calare l'assunto del Governo, nella realtà concreta del caso degli *ex* Forestali, forzatamente militarizzati e per i quali, il medesimo Governo ha ricordato come fossero in precedenza pienamente sindacalizzati, in quanto appartenenti ad un ordinamento di polizia civile (v. § 30 delle Osservazioni).

**22.** La valutazione della compatibilità delle norme limitatrici dei diritti sindacali con il diritto internazionale, non potrà dunque prescindere dalla considerazione se, al di là del mero aspetto formale di inerire ad ordinamenti militari, esse, antitetiche al sistema convenzionale duale di tutela dei diritti sociali e fondamentali dell'uomo, effettivamente soddisfino, oggi, quelle esigenze per le quali furono adottate, ovvero 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. In altri termini, è assolutamente prioritario chiedersi se tutti coloro che soffrono della limitazione imposta dall'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66/2010, siano effettivamente chiamati alla difesa militare dello Stato.

**23.** I referenti costituzionali della norma limitatrice dei diritti dei militari sono invero messi in luce dall'unica pronuncia della Corte Costituzionale intervenuta sull'argomento, ovvero la sentenza 17 dicembre 1999 n. 449. La Corte, in quell'occasione, esprimendosi in relazione alla disposizione dell'art. 8 della legge n. 382 del 1978, norma abrogata dal d.lgs. n. 66/2010, ma ripetuta nel suo art. 1475, ha ritenuto la questione non fondata, osservando come l'art. 52, terzo comma, della Costituzione parla di "*ordinamento delle Forze Armate*", non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione. La Corte ha quindi richiamato propri precedenti nei quali aveva "*messo in luce le esigenze funzionali e la peculiarità dell'ordinamento militare (sent. n. 113 del 1997, sent. n. 197 del 1994, sent. n. 17 del 1991, ord. n. 396 del 1996), pur ribadendo più volte che la normativa non è avulsa dal sistema generale delle garanzie costituzionali*". Nella sent. n. 278 del 1987, la Corte ha osservato che la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare, giacché quest'ultimo deve essere ricondotto nell'ambito del generale ordinamento statale "*rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini*". Prosegue la Corte, in quel precedente, affermando che "*la garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli "cittadini militari" non recede quindi di fronte alle esigenze della struttura militare; sì che meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze Armate.....al fine di assicurare la conformità dell'ordinamento militare allo spirito democratico*", tuttavia rilevando che aver constatato che "*la struttura militare non è un ordinamento estraneo, ma costituisce un'articolazione dello Stato che in esso vive,*

*e ai cui valori costituzionali si informa”, non consente di ritenere illegittimo il divieto posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare”. Secondo la Corte “non si deve considerare soltanto il rapporto di impiego del militare con la sua amministrazione e, quindi, l’insieme dei diritti e dei doveri che lo contraddistinguono e delle garanzie (anche di ordine giurisdizionale) apprestate dall’ordinamento, rilevando nel suo carattere assorbente il servizio, reso in un ambito speciale come quello militare (art. 52 della Costituzione, primo e secondo comma)”. Osservava quindi la Corte che “la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 8, nella parte denunciata, aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell’ordinamento militare”.*

**24.** Si è dell’avviso che tale approccio debba oggi superarsi in considerazione dell’evoluzione dell’ordinamento internazionale, risultando maggiormente confacente all’esigenza di tutela dei diritti fondamentali e di uguaglianza tra lavoratori dei diversi comparti dello Stato, una limitazione dei diritti sindacali dei militari analoga a quella che informa i diritti della restante parte dei lavoratori del comparto Sicurezza. Tale soluzione non presenta, invero, oggi il rischio di alcuna degenerazione potenzialmente dannosa per la coesione ed il funzionamento delle strutture militari, dovendosi tenere in considerazione, sotto altro profilo, come polizie essenzialmente tecniche, come lo è la Guardia di Finanza o come, almeno in parte, lo è nel tempo divenuta l’Arma dei Carabinieri (maggiormente in seguito al, pur criticabile, assorbimento del Corpo forestale dello Stato) ben poco residuo di competenze strettamente militari, esclusivamente in ordine alle quali potrebbe ritenersi astrattamente ammissibile una certa limitazione dei diritti sindacali.

**25.** Orbene, chiarite le ragioni della norma limitatrice all’interno dell’ordinamento giuridico nazionale e motivato il perché se ne assume la sua antistoricità oltre che contrarietà alle norme internazionali, occorre rilevare la sua ingiustizia in particolare riferimento alla posizione degli ex membri del CFS.

**26.** Come detto, essi hanno trovato collocazione nel Comando Unità per la Tutela Forestale Ambientale ed Agroalimentare. A tale Comando sono attribuiti compiti pressoché esclusivi di polizia civile e l’impossibilità di attribuirvi funzioni militari discende dalla piana constatazione che il personale addetto, proveniente esclusivamente dal CFS, non ha alcuna preparazione militare ed anzi, per ciò che riguarda il personale tecnico, come innanzi puntualizzato, trattasi di personale che, fino al 31.12.2016, era privo finanche della dotazione d’arma e della divisa. Nessuna disposizione, dunque, in tema di operazioni militari è stata prevista dal Ministro della Difesa, né tantomeno dallo Stato Maggiore della Difesa, e se mai ve ne fossero, attese le peculiarità del personale, sarebbe del tutto lecito ritenere, quantomeno, inadatto al ruolo, il Generale che se ne dovesse assumere la responsabilità<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vedi:

([https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Uffici\\_diretta\\_collaborazione/OIV/Documents/Direttiva\\_Generale\\_per\\_attivit\\_a\\_amministrativa\\_e\\_gestione\\_2017.pdf](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Uffici_diretta_collaborazione/OIV/Documents/Direttiva_Generale_per_attivit_a_amministrativa_e_gestione_2017.pdf))

**27.** Per quanto riguarda detto Comando, è previsto per l'anno 2017 (e così, dunque, sarà per il futuro) che esso persegua esclusivamente il seguente obiettivo: "18 *Missione* Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", un impiego dunque che nulla ha a che vedere con la difesa militare dello Stato.

**28.** L'intervento invocato del Comitato nella questione in argomento, appare dunque indiscutibile nel senso di ritenere la normativa richiamata incompatibile con le norme della Carta sociale europea: dalle spinte esogene, pur avviate da tempo, l'ordinamento nazionale non ha tratto abbrivio per revisionare il sistema, quantomeno in un'ottica di diversificazione delle garanzie sindacali da attuarsi, *de plano*, ed in forma piena (dovendosi considerare piena, solo quella attuabile attraverso il riconoscimento di un generalizzato diritto di iscrizione alle ordinarie associazioni sindacali e professionali) in determinate formazioni (anche formalmente di carattere militare) ed ipotizzando una limitazione della tutela sindacale piena solo in strettissimi ambiti (in cui l'esercizio della tutela armata dello Stato è concretamente effettuata). Da tale angolazione, particolarmente rilevante diviene dunque la posizione di coloro che, nella presente procedura, rivendicano, tra l'altro un pieno ed incondizionato riconoscimento dei diritti sindacali, di associazione (art. 5) e negoziazione (art. 6), essendo stati, prima di transitare nell'Arma dei Carabinieri, appartenenti al Corpo Forestale dello Stato, avendo dunque, per la maggior parte della propria carriera alle dipendenze dello Stato, goduto in pieno delle tutele sindacali ed, in pieno, del diritto di associazione, e che hanno oggi una posizione all'interno dell'Arma dei Carabinieri in base alla quale - non fosse altro che per un difetto assoluto di una specifica preparazione ed aspirazione al riguardo - difficilmente potranno essere adoperati per la difesa militare della Patria, essendo quest'ultima l'unica azione, per assicurare l'efficacia della quale è, in linea di principio, considerata necessaria una coesione interna, una neutralità ed una prontezza organizzativa, che non debbano soffrire della presenza di istanze e tutele sindacali propriamente dette.

**29.** Occorre, infine, rispondere alla terza considerazione svolta dal Governo ed innanzi ricordata, ovvero quella dell'effettivo riconoscimento delle garanzie ex art. 5 della Carta sociale europea attraverso le rappresentanze militari. Al riguardo, le motivazioni per cui non possono ritenersi, per tale via, integrate le garanzie poc'anzi dette, sono state esaurientemente esposte nel Reclamo, valga tuttavia ancora considerare quanto segue.

**30.** Il legislatore italiano ha istituito nel 1978 degli organi di rappresentanza militare (COBAR, COIR, COCER), immaginandoli in funzione sostitutiva rispetto alla negata libertà sindacale. Tale funzione sostitutiva è stata dichiarata apertamente nelle relazioni di maggioranza presentate alla Camera dei deputati nel corso del dibattito parlamentare sulla legge 382/1978.

**31.** Gli organi di rappresentanza militare sono disciplinati dagli artt. 1476 ss. del d.lgs. 66/2010 ed hanno funzioni prevalentemente consultive e propositive per la tutela di interessi collettivi propri della condizione militare, limitatamente alle specifiche materie indicate nel successivo art. 1478. La disciplina ivi contenuta è integrata da regolamenti

confluiti all'interno del d.P.R. n. 90/2010 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della l. n. 246/2005). I tre livelli di organismi di rappresentanza sono a tutti gli effetti organi di natura pubblica, direttamente istituiti da legge dello Stato. Si consideri che gli organismi si riuniscono nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio e ai componenti spettano i c.d. gettoni di presenza, previsti dall'art. 1, d.P.R. n. 5/1956, con la conseguenza che lo svolgimento di attività rappresentative è considerato, a tutti gli effetti, come "attività di servizio".

**32.** La rappresentanza militare, nel regolamento attuativo, è stata definita un istituto dell'ordinamento militare, ciò ha consolidato il presupposto negatore del diritto di una struttura rappresentativa libera e autonoma. Le dimensioni delle unità di base e le procedure elettorali sono stabilite dai comandi delle rispettive strutture. Così dicasi per le rappresentanze intermedie, COIR, e centrali, COCER. Le elezioni dei delegati ai vari livelli sono poi indette dai rispettivi comandi. I comandanti stabiliscono altresì i criteri organizzativi delle elezioni e designano i presidenti dei seggi elettorali. Ai comandanti deve essere consegnato tutto il carteggio e la documentazione relativa alle operazioni di voto. L'obbligo di consegnare ai rispettivi comandanti le documentazioni, delibere, ordini del giorno e mozioni, vige anche durante l'attività delle rappresentanze. I rapporti tra i diversi livelli di rappresentanza (centrali, intermedi e di base) non sono stati regolamentati. Pertanto, tali rapporti ed anche le audizioni di militari, che devono comunque limitarsi a fornire notizie solo su quanto viene loro richiesto, non sono possibili se non autorizzati dai rispettivi comandi, ai quali, nel caso, va obbligatoriamente consegnato copia della documentazione oggetto della discussione.

**33.** Il presidente dell'assemblea non è eletto, ma è il più alto della gerarchia. L'esercizio dell'attività di rappresentanza, riunioni, assemblee e incontri, è sempre subordinata all'intesa/assenso tra il presidente della struttura rappresentativa e il corrispettivo comandante. Il diritto di parola nelle assemblee delle rappresentanze, e solo sugli argomenti all'ordine del giorno, è esercitabile solo se iscritti a parlare prima di dare inizio alla discussione, considerando eccezionale, e a discrezione del presidente, la possibilità d'isciversi a parlare a lavori iniziati. Non è adottato il voto segreto per l'approvazione di ordini del giorno, mozioni, delibere e documenti. Lo svolgimento dei compiti di rappresentanza è considerato a tutti gli effetti attività di servizio; le spese relative al funzionamento delle rappresentanze (permanenze, missioni, trasferte, pubblicitaria, servizi vari) sono così a totale carico dell'ente militare.

**34.** Le competenze degli organi di rappresentanza sono molto limitate, essi si occupano, in via generale, delle materie individuate dall'art. 1478 del d.lgs. 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; VI) organizzazione delle sale convegno e delle mense,

condizioni igienico-sanitarie, alloggi. Oltre a tali competenze generali, i singoli organismi di rappresentanza sono investiti, a ciascun livello, di alcune funzioni specifiche, disciplinate dagli artt. 879 e 880 del d.P.R. 90/2010. Da un lato, il COCER (l'organismo rappresentativo a livello nazionale) può 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. Ad ogni modo, la normativa 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 alle Forze di polizia civili – ma soltanto un ruolo consultivo. 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 dell'amministrazione di appartenenza.

**35.** Al fine di contenere le attività degli organi rappresentativi all'interno del quadro disciplinare militare, i delegati sono tenuti, ai sensi dell'art. 882, d.P.R. 90/2010, a rispettare i seguenti divieti: a) divieto di 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) divieto di rilasciare comunicati e dichiarazioni o aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza; c) divieto di 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) divieto di promuovere e raccogliere sottoscrizioni ai fini dell'esercizio delle attività di rappresentanza. In sintesi, 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 del rapporto di lavoro.

**36.** L'inosservanza delle norme regolatrici delle attività di rappresentanza sono considerate, a tutti gli effetti, grave mancanza disciplinare. Anche nell'espletamento delle loro funzioni di rappresentanza, i membri degli organi rimangono rigidamente soggetti al regolamento di disciplina militare, il quale è svincolato dal principio di stretta legalità e tassatività degli illeciti disciplinari. E' questa la ragione fondamentale per cui i presidenti degli organismi non sono eletti ma i più elevati di grado. Essi devono garantire il funzionamento della rappresentanza applicando i criteri della disciplina militare, di cui sono i responsabili e sono altresì tenuti ad informare le gerarchie militari in caso di eventuali infrazioni. Al presidente è attribuito il potere disciplinare di richiamo e di censura, nonché quello di allontanamento dalla riunione del militare colpevole di aver turbato l'ordine o di non aver osservato le norme sui limiti e le facoltà del proprio mandato.

**37.** Il mandato rappresentativo può cessare solo per: a) cessazione del servizio; b) passaggio ad altra categoria o grado; c) trasferimento; d) perdita dei requisiti di eleggibilità; e) aver riportato due consegne di rigore. Come si vede, non essendo contemplato l'istituto della sfiducia per motivi sindacali, il mandato viene considerato a

tempo indeterminato nella vigenza dei quattro anni, togliendo, pertanto, al delegato ogni responsabilità rappresentativa. Il governo italiano ha più volte prorogato la durata degli organismi della rappresentanza militare, rinviando le elezioni per anni. La remissione poi del mandato per passaggio di qualifica, nega di fatto al delegato la funzione di rappresentante collegiale. Tale osservazione è rafforzata, di fatto, dalla norma elettorale che considera nullo il voto dato a candidati estranei alla categoria di appartenenza. Un dato significativo quanto all'assenza di un carattere realmente sindacale degli organismi di rappresentanza, emerge, inoltre, dall'art. 887, d.P.R. 90/2010, il quale prevede che il militare ha il dovere<sup>51</sup> (non il diritto) di partecipare alle elezioni della rappresentanza. Nessun delegato può assentarsi dall'aula di riunione se non autorizzato dal presidente; tale disposizione nega ai militari il diritto di libertà negativa di associazione.

**38.** Il mancato riconoscimento ai delegati dei diritti di libertà rappresentativa e autonomia fa assumere alle rappresentanze militari una personalità assolutamente non distinta dall'organizzazione istituzionale militare, producendo una pericolosa commistione e confusione di ruoli e funzioni tra rappresentanze e istituzione militare. Dunque, ciò che il Governo italiano individua (§ 34 delle Osservazioni) come ragione per ritenere legittimi i limiti di legge alla creazione di associazioni sindacali per i militari, ovvero preservare la neutralità tra chi ha il monopolio legale dell'uso della forza nell'ordinamento ed il potere politico (presupponendosi che veicolo di ciò possa essere l'associazionismo sindacale), in realtà si realizza proprio per effetto di una struttura rappresentativa i cui vertici sono nominati, sono rigidamente strutturati in gerarchie e dunque potenzialmente subalterni al potere politico che, nominandone indirettamente i soggetti apicali, finisce per incidere anche sulla loro autonomia.

**39.** Alla luce di quanto sopra è di tutta evidenza che non c'è alcuna compatibilità tra la normativa europea e quella italiana in quanto quest'ultima ne viola alla radice i principi. E' di tutta evidenza che gli organismi di rappresentanza militare dell'Arma dei Carabinieri non possono costituire una valida alternativa rispetto alla privazione assoluta della libertà sindacale, essendo, gli organismi di rappresentanza militare, quanto di più lontano ci sia da un'organizzazione sindacale.

**40.** Il Governo sostiene, infine, che il diritto di cui all'art. 6 della Carta risulta assicurato dall'intervento, in sede di negoziazione, delle rappresentanze militari; orbene, quanto innanzi riferito in merito a tali rappresentanze ed alla loro inadeguatezza rispetto alle esigenze poste dal diritto pattizio consente di ritenere, *ex se*, infondata la difesa proposta quand'anche si voglia acceder alla ricostruzione secondo cui, tali soggetti, possono, nella materia de qua, esercitare i medesimi poteri delle rappresentanze sindacali in seno alle polizie civili. Al riguardo, valga il semplice richiamo a quanto contenuto nella parte finale del Reclamo.

**41.** E' tuttavia, opportuno ricordare anche le recentissime conclusioni cui è pervenuto il Comitato nella risoluzione del caso Euromil c. Irlanda, reclamo n. 112/2014, decisione del 12.2.2018, avente ad oggetto i diritti del personale militare irlandese di

organizzazione e contrattazione collettiva. Le associazioni militari irlandesi non godevano a pieno dei diritti sindacali quali il diritto di associarsi ad organizzazioni collettive come l'ICTU (il Congresso Irlandese dei Sindacati, al quale solitamente si affiliano le associazioni sindacali irlandesi). Ciò implicava che le associazioni dei militari fossero escluse dalle negoziazioni collettive nazionali condotte dall'ICTU per conto dei suoi associati, tra cui anche quelle sui salari dei dipendenti pubblici: esclusione che la parte ricorrente sosteneva fosse ingiustificata e non proporzionata all'obiettivo della tutela della pubblica sicurezza e degli interessi della collettività. Il Governo irlandese ha fondato la sua posizione sulla natura del ruolo del militare, vale a dire il mantenimento dell'ordine pubblico e la tutela della sicurezza nazionale, ritenendo le limitazioni imposte perfettamente in linea con il disposto della Carta Sociale. Il Governo ha sostenuto dunque l'incompatibilità del riconoscimento di tali prerogative con le funzioni dei membri delle le Forze Armate, sussistendo un evidente conflitto con la disciplina militare.

**42.** Al riguardo, il Comitato ha concluso, oltre che per la violazione dell'art. 5 della Carta, in virtù del divieto posto a carico delle associazioni di rappresentanza dei militari di unirsi ad organizzazioni nazionali di lavoratori dipendenti, anche per la violazione dell'art. 6 § 2 – in virtù della mancata possibilità di accedere alle negoziazioni sui contratti collettivi (in considerazione del ruolo essenziale che ricopre la contrattazione salariale per gli scopi dell'art. 6).

**43.** In merito al primo punto, secondo il Comitato, le limitazioni dei diritti sindacali non possono spingersi fino a determinare di fatto una soppressione totale del diritto di associazione, come nel caso del divieto generalizzato - posto a carico delle associazioni professionali di natura sindacale – di affiliarsi a federazioni o confederazioni nazionali. Questo indirizzo trova fondamento ed estende il disposto della giurisprudenza sia della Corte E.D.U. (caso *Matelly c. Francia*, cit.), sia del Comitato (CESP c. *Francia*, cit.). Se, nei casi citati, la Corte si era limitata a prevedere un generico obbligo di astensione dalla soppressione assoluta dei diritti sindacali per il personale militare, nel presente caso il Comitato rafforza e sviluppa l'indirizzo tracciato, attribuendo alle associazioni militari anche il diritto di affiliarsi ad organizzazioni collettive nazionali, ciò implicando anche la possibilità di partecipare alle negoziazioni dei contratti collettivi. A parere del Comitato, non è chiaro in che modo l'affiliazione delle associazioni militari ad organizzazioni come l'ICTU, possa impedire un adeguato esame delle questioni inerenti la pubblica sicurezza in sede di negoziazione tra governo e militari. Il Comitato ha dichiarato che il divieto assoluto di affiliazione non era né necessario né tantomeno proporzionato, ed invero ha privato le associazioni rappresentative di un efficace strumento di negoziazione delle condizioni di impiego per conto dei loro iscritti, visto e considerato che l'ICTU gode di un notevole potere di contrattazione nelle negoziazioni nazionali.

**44.** Sulla violazione dell'art. 6 §2, è stato sottolineato come il mero parere di una parte sull'esito già predeterminato delle negoziazioni, non possa ritenersi compatibile con la Carta sociale europea - la parte infatti dovrebbe avere la possibilità di concorrere a determinare l'esito del negoziato -, in particolar modo in presenza di restrizioni ai diritti

sindacali. Il Comitato, richiamando quanto disposto dalle pronunce EUROCOP c. Irlanda (83/2012) e CESP c. Portogallo (11/2002), ha rilevato come le associazioni rappresentative dei militari non siano state coinvolte e consultate in maniera significativa, specie sulle questioni salariali, nell'ambito delle negoziazioni sulle convenzioni di servizio pubblico, conseguendone una violazione della richiamata norma.

**45.** Anche di tali ultime indicazioni fornite dal Comitato, in casi del tutto analoghi al presente, essendo del pari inibita del tutto la partecipazione delle rappresentanze militari italiane ai sindacati confederati e, conseguenzialmente, inibita la partecipazione alle discussioni sui livelli salariali dei dipendenti pubblici, si dovrà pertanto tener conto nella definizione del caso rappresentato dalle organizzazioni UGL-CFS e SAPAF.

### **CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto esposto, si chiede al Comitato europeo dei diritti sociali di constatare la violazione degli articoli 1, 5, 6, E e G della Carta sociale europea e di addebitare a carico dello Stato italiano le spese e le competenze della presente procedura.

Si allegano:

- 1) Bozza del d.lgs. n. 177/2016 del 1/2/2016, trasmessa al Consiglio di Stato per il parere consultivo;
- 2) Relazione illustrativa sullo schema di decreto legislativo;
- 3) Relazione della analisi di impatto della regolamentazione;
- 4) Decreti del 7.11.2016 di trasferimento del personale;
- 5) Ordinanza del TAR Pescara n. 235/2017;
- 6) Ordinanza del TAR Venezia n. 210/2018;
- 7) Decreto di fissazione di udienza dinanzi alla Corte Costituzionale.

**Avv. Marco Lo Giudice**

**Avv. Egidio Lizza**

