Associazioni professionali militari a carattere sindacale

Consiglio di Stato - Sentenza 7 giugno 2019, n. 3859

N. 3859/2019 Reg. Prov. Coll.
N. 3417 Reg. Ric.
ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3417 del 2018, proposto dal Ministero della difesa, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Associazione "U.", in persona del legale rappresentante pro tempore, M. M., S. D. e F. F., rappresentati e difesi dall'avvocato Egidio Lizza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Valadier, 43;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione I bis, 13 gennaio 2018, n. 409.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Associazione "U.", di M. M., S. D. e F. F.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2019 il consigliere Giuseppe Castiglia;

Uditi per le parti l'avvocato Romano su delega dichiarata dell'avvocato Lizza e l'avvocato dello Stato Grumetto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Con provvedimento del 4 settembre 2017, adottato a norma dell'art. 1475, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare - c.o.m.), il Ministero della difesa ha negato l'assenso alla costituzione dell'associazione U., dalle dichiarate finalità culturali e ricreativi, considerandola invece nei fatti di natura sindacale e quindi vietata dal comma 2 del medesimo art. 1475.

2. I signori S. D., M. M., F. F., già appartenenti al disciolto Corpo forestale dello Stato e transitati nell'Arma dei carabinieri, componenti dell'anzidetta associazione, nonché l'associazione stessa, hanno impugnato per violazione di legge ed eccesso di potere l'atto di diniego, insieme con gli atti connessi, sostenendo che le finalità enucleate dallo statuto escluderebbero le caratteristiche proprie dell'attività sindacale e che lo statuto sarebbe identico a quello di altra associazione, costituita nell'ambito della Guardia di finanza, giudicato idoneo dal Comando generale dopo l'introduzione di alcune modifiche.

In via subordinata hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale del citato art. 1475, comma 2, c.o.m., e delle disposizioni connesse, allegando il contrasto con gli artt. 11 e 14 della CEDU e con l'art. 5 della Carta sociale europea.

3. Con sentenza in forma semplificata 13 gennaio 2018, n. 409, il TAR per il Lazio, sez. I bis, escluso di dover investire della questione il Giudice delle leggi o disporre la sospensione impropria del giudizio in relazione alla medesima questione sollevata da questo Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 2043/2017, ha accolto il ricorso nel merito.

Il Tribunale territoriale:

a) ha premesso che, anche sulla scorta di alcune decisioni della Corte EDU, le norme del codice dell'ordinamento militare che limitano l'esercizio dei diritti politici e sindacali dovrebbero essere sottoposte a una interpretazione strettamente letterale;

b) ha valutato che in concreto l'associazione, secondo il suo oggetto sociale, non avrebbe natura sindacale e il suo raggio d'azione rientrerebbe nel campo dell'esercizio della libera manifestazione del pensiero;

c) ha richiamato la sentenza di questo Consiglio di Stato n. 5845/2017 in tema di legittimità di iscrizione di un militare a un partito politico;

d) in conclusione, ha ritenuto che il Ministero avrebbe travisato la natura dell'associazione e ha annullato l'atto impugnato per il riesame della domanda di autorizzazione alla luce dei criteri indicati in sentenza, con condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento delle spese di giudizio.

4. Il Ministero della difesa ha interposto appello avverso la sentenza di primo grado sostenendo che:

I) il primo giudice avrebbe confuso la reale natura dell'associazione per quello che dice di essere. In base ai propri atti fondativi, essa vorrebbe farsi portatrice degli interessi della categoria, essere interlocutrice dei poteri pubblici nelle riforme legislative e farsi promotrice di queste;

II) gli interessi dei cittadini militari sarebbero adeguatamente tutelati nel sistema della rappresentanza militare; non vi sarebbe disparità di trattamento rispetto ad altra associazione, già vietata nel 2001 e quindi autorizzata solo a seguito di una sostanziale modifica del proprio statuto;

III) sarebbe inconferente il parallelismo con il diritto di iscrizione a partiti politici, riconosciuto ai singoli dal Consiglio di Stato con la contestuale riaffermazione del divieto di assumere cariche statutarie nell'ambito di una formazione partitica; da ciò deriverebbe il vizio di carenza della motivazione.

L'Amministrazione ha anche proposto una domanda cautelare per la sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata. L'associazione si sarebbe già iscritta nei registri dei portatori di interessi di Camera, Unione europea e Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, dimostrando la volontà di incidere sui processi decisionali delle Istituzioni con pericolo di danno per l'Amministrazione.

5. Gli originari ricorrenti si sono costituiti in giudizio per resistere all'appello considerandone inammissibili o infondati i motivi in quanto:

I) alla luce sia dell'atto costitutivo e dello statuto che dei concreti comportamenti tenuti (per i quali l'Amministrazione avrebbe idonee possibilità di sanzione, sino alla revoca dell'assenso), l'associazione non avrebbe natura sindacale soprattutto perché rimarrebbe estranea all'oggetto sociale la trattazione delle questioni economiche della categoria e la partecipazione alla contrattazione collettiva. Inoltre l'Amministrazione avrebbe del tutto trascurato la disponibilità a emendare lo statuto manifestata dall'associazione;

II) vi sarebbe perfetta sovrapponibilità fra lo statuto di U. e quello definitivo della parallela associazione costituita fra appartenenti al Corpo della Guardia di finanza;

III) il richiamo della sentenza del Consiglio di Stato n. 5845/2017 varrebbe solo a sorreggere una motivazione già resa e autonomamente compiuta.

Quanto alla domanda cautelare, gli appellati hanno sottolineato fra l'altro che la sentenza impugnata si limiterebbe a far rivivere il potere della PA di valutare l'istanza sottopostale dall'associazione.

6. Con ordinanza 8 giugno 2018, n. 2589, la Sezione, ritenuto che, in disparte ogni altro rilievo, la decisione della controversia non potesse prescindere dall'integrale conoscenza della sentenza della Corte costituzionale preannunziata nel comunicato dell'11 aprile 2018, ha accolto la domanda cautelare dell'Amministrazione ai soli fini di una sollecita definizione della causa nel merito a norma dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

7. Entrambe le parti hanno depositato memorie e memorie di replica, nelle quali discutono la controversia alla luce della sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2018, n. 120, nel frattempo pubblicata, ribadiscono le precedenti argomentazioni e ne aggiungono di nuove.

8. All'udienza pubblica del 7 febbraio 2019, l'appello è stato chiamato e trattenuto in decisione.

9. Con la ricordata sentenza n. 120/2018, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, c.o.m. "in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali»".

10. Al fine di dare attuazione alla sentenza in attesa dell'indispensabile intervento del legislatore, la cui inoperosità non potrebbe comunque far rinviare il riconoscimento del diritto di associazione nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali (sentenza cit., § 18), il Ministero della difesa ha diramato la circolare del 21 settembre 2019, intesa a impartire specifiche disposizioni per consentire l'avvio delle procedure per la costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale.

Proprio con riferimento a tale circolare, il Ministero appellante sostiene l'improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, in quanto l'associazione U. avrebbe reagito a essa solo con una "lettera aperta" trascurando di impugnarla e facendo così acquiescenza all'ultima attività provvedimentale dell'Amministrazione.

L'eccezione di improcedibilità è mal posta, in quanto estranea al perimetro del presente giudizio, e va rigettata, perché dalla mancata impugnazione della circolare potrà semmai seguire, se del caso, l'impossibilità di farne valere i vizi di illegittimità nel ricorso contro un nuovo diniego di autorizzazione, che su quell'atto trovi il proprio fondamento.

11. Nel merito, il Ministero insiste sulla tesi che U. avrebbe innegabile natura sindacale e il suo statuto conterrebbe disposizioni in contrasto con i limiti posti all'associazionismo sindacale militare dalla ricordata decisione di accoglimento parziale resa dalla Corte costituzionale. Ciò fa anche con argomenti ulteriori rispetto alla motivazione del diniego impugnato e nuovi rispetto ai motivi prospettati nell'appello (apertura dell'associazione a tutti i cittadini e ad altre

associazioni di analogo tenore; interventi non consentiti in settore di carattere operativo, come apparirebbe da vari comunicati stampa; disposizioni dello statuto in contrato con l'esigenza di trasparenza del sistema di finanziamento; violazione dell'obbligo di sottoporre previamente i propri atti fondativi al vaglio dell'Amministrazione); argomenti come tali inammissibili.

12. Nella sua formulazione originaria, sola suscettibile di essere presa in considerazione, l'appello muove dal presupposto dell'esistenza di un generale divieto dell'associazionismo sindacale nell'ambito militare; divieto una volta previsto dal codice dell'ordinamento militare ma ormai venuto per effetto della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della disposizione relativa.

L'appello è infondato.

In quanto la pronunzia del Giudice delle leggi ha effetto sui rapporti pendenti e sui giudizi in corso, è del tutto evidente che la legittimità della domanda di assenso alla costituzione dell'associazione in questione debba essere valutata al metro dell'assetto normativo sopravvenuto, del quale allo stato - in attesa dell'intervento del legislatore, sollecitato dalla Corte costituzionale - fanno parte anche le disposizioni interne contenute nella richiamata circolare ministeriale (in merito alla quale il Consiglio di Stato, sez. II, ha reso il parere 23 novembre 2018, n. 2756).

Come ha affermato la Corte costituzionale, "in ogni caso gli statuti delle associazioni vanno sottoposti agli organi competenti, e il loro vaglio va condotto alla stregua di criteri che senza dubbio è opportuno puntualizzare in sede legislativa, ma che sono già desumibili dall'assetto costituzionale della materia" (§ 16).

13. In conclusione, l'appello va respinto e la sentenza impugnata confermata con la diversa motivazione che precede, confermando l'annullamento del provvedimento impugnato e riaffermando l'onere dell'Amministrazione di riesaminare la domanda di autorizzazione alla luce delle sopravvenienze normative intervenute.

14. Considerata la novità della questione e il fatto nuovo costituito dalla sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 120/2018, più volte ricordata, le spese dell'attuale grado di giudizio possono essere compensate fra le parti.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma con diversa motivazione la sentenza impugnata.

Compensa fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano - Presidente

Fabio Taormina - Consigliere

Giuseppe Castiglia - Consigliere, Estensore

Daniela Di Carlo - Consigliere

Roberto Caponigro - Consigliere

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL CONSIGLIERE EST
Giuseppe Castiglia

Depositata in Segreteria il 7 giugno 2019