

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



19 December 2016

Case Document No. 1

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy
Complaint No 140/2016

**COMPLAINT
(Italian)**

Registered at the Secretariat on 17 November 2016

Department of the European Social Charter

Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

e-mail address: social.charter@coe.int

Oggetto: reclamo collettivo della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) per violazione degli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea da parte dello Stato italiano in relazione alla condizione dei dipendenti della Guardia di Finanza.

Con il presente reclamo collettivo, proposto ai sensi del Protocollo addizionale del 1995 alla Carta sociale europea, la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), con sede a Roma, Corso d'Italia, n. 25, Italia, in persona del segretario generale e legale rappresentante Susanna Lina Giulia Camusso, residente a Milano, via Kramer, n. 33, Italia, denuncia la violazione e l'insufficiente attuazione degli artt. 5 e 6 della Carta, nella versione del 1996, da parte dello Stato italiano con riferimento all'impossibilità per i dipendenti della Guardia di Finanza di costituire sindacati e svolgere attività sindacale, nonché di esercitare il diritto di negoziazione collettiva.

1. Prima di addentrarsi nell'esame della violazione, pare opportuno premettere alcuni cenni sulla rappresentatività dell'organizzazione reclamante e sugli altri profili di ammissibilità del reclamo.
 - 1.1. La Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), con sede a Roma, Corso d'Italia, n. 25, Italia, è un'associazione di rappresentanza dei lavoratori, la più antica in Italia e la maggiormente rappresentativa, con oltre 5 milioni di iscritti nell'anno 2015 (ultimo dato disponibile). Tra i principi cui la sua azione è ispirata vi è quello della *«libertà sindacale e del pluralismo che ne consegue»* (art. 2 dello Statuto della CGIL).

La CGIL rientra quindi tra le *«organizzazioni nazionali rappresentative [...] di lavoratori dipendenti dalla giurisdizione della Parte contraente chiamata in causa dal reclamo»* di cui all'art. 1, lett. c), del Protocollo del 1995 ed è legittimata a proporre un reclamo collettivo per violazione della Carta sociale europea. Non è superfluo ricordare che il Comitato europeo dei

diritti sociali le ha già riconosciuto questa legittimazione in diverse occasioni (si v., per esempio, la decisione sul reclamo n. 91/2013, pt. 82).

Il presente reclamo è inoltre firmato da Susanna Lina Giulia Camusso, segretario generale e legale rappresentante della CGIL (art. 17 dello Statuto), ed è pertanto presentato nel pieno rispetto dell'art. 23 delle *Rules of procedure* del Comitato (in questo senso si v. sempre la decisione sul reclamo n. 91/2013, pt. 83).

- 1.2. Dal lato passivo, il reclamo viene presentato contro la Repubblica Italiana, la quale ha ratificato senza riserve il Protocollo addizionale del 1995 il 03.11.1997, in virtù della legge 28.08.1997, n. 298, di ratifica ed esecuzione, e vi è quindi vincolata dal 01.07.1998 (sul punto si v. sempre la decisione sul reclamo n. 91/2013, pt. 75).

Sotto altro profilo, il reclamo si fonda sugli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea, nella versione del 1996, norme che sono state accettate dalla Repubblica Italiana, che ha ratificato la Carta stessa il 05.07.1999, in virtù della legge 09.02.1999, n. 30, di ratifica ed esecuzione.

Si noti che la Repubblica Italiana si è vincolata alla Carta sociale europea, nella versione del 1996, senza opporre riserve, con l'unica eccezione di quella opposta in relazione all'art. 25.

Pertanto, il ricorso risulta ammissibile anche sotto questo profilo, essendo *«fondato su una norma della Carta accettata dalla Parte contraente chiamata in causa»*, che richiede l'art. 4 del Protocollo addizionale del 1995.

2. Esaminati dunque i profili di ammissibilità del reclamo, è possibile esporre le ragioni per cui si ritiene che lo Stato italiano non abbia provveduto in maniera soddisfacente all'attuazione degli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea, anzi stia violando entrambe queste norme, con riferimento alla posizione del personale della Guardia di Finanza, al quale, come vedremo, vengono negati tanto i diritti sindacali, quanto il diritto di negoziazione collettiva.

Per meglio comprendere la misura in cui l'Italia si discosta dalle previsioni della Carta, è bene premettere alcune considerazioni sulla natura e le funzioni della Guardia di Finanza.

Il Corpo della Guardia di Finanza è definito quale *«forza di polizia ad ordinamento militare con competenza generale in materia economica e finanziaria»* (art. 1 del decreto legislativo 19.03.2001, n. 68).

Ai sensi dell'art. 1 della legge 23.04.1959, n. 189, che ne determina l'ordinamento, il Corpo *«dipende direttamente e a tutti gli effetti dal Ministro per le finanze. Esso fa parte integrante*

delle Forze armate dello Stato e della forza pubblica ed ha il compito di: prevenire, ricercare e denunciare le evasioni e le violazioni finanziarie; eseguire la vigilanza in mare per fini di polizia finanziaria e concorrere a servizi di polizia marittima, di assistenza e di segnalazione; vigilare, nei limiti stabiliti dalle singole leggi, sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico; concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari; concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica; eseguire gli altri servizi di vigilanza e tutela per i quali sia dalla legge richiesto il suo intervento».

L'art. 10 della medesima legge n. 189 del 1959 precisa che «ai militari del Corpo della guardia di finanza si applicano il regolamento di disciplina militare per l'Esercito e la legge penale militare».

Benché quelle svolte dalla Guardia di Finanza siano funzioni prettamente di polizia economico-fiscale, la natura militare del Corpo comporta che questo sia assoggettato alle disposizioni del **Codice dell'ordinamento militare**, di cui al **decreto legislativo 15.03.2010, n. 66**, e in particolare all'articolo 1475, secondo cui: «1. La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa. 2. I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali 3. I militari non possono aderire ad associazioni considerate segrete a norma di legge e a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato. 4. I militari non possono esercitare il diritto di sciopero».

Il successivo art. 1476 prevede l'istituzione di «organi di rappresentanza di militari» con compiti consultivi rispetto ai comandi e agli organi dell'amministrazione militare in alcuni limitati campi (per esempio, «conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare», «attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale», «condizioni igienico-sanitarie», «alloggi», con esclusione comunque di materie quali «l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale»).

Dall'esame della normativa nazionale emerge dunque che gli agenti e gli ufficiali della guardia di finanza non possono costituire sindacati o aderirvi e non possono negoziare le proprie condizioni di lavoro ed esercitare il diritto di sciopero.

Il divieto di associazionismo sindacale non è in alcun modo temperato dalla previsione degli «*organi di rappresentanza di militari*», che non possono certo considerarsi assimilabili a un sindacato costituito come libera associazione professionale: innanzitutto, la loro istituzione non è libera e volontaria, bensì prevista dalla legge; inoltre, i militari non possono affidare ad altri soggetti la funzione di rappresentarli, con la conseguenza che viene negato il pluralismo della rappresentanza, che è corollario indefettibile della libertà sindacale; infine, tali organi hanno una funzione meramente consultiva e, oltretutto, limitata solo ad alcune materie.

3. Nel restringere totalmente la libertà sindacale dei finanziari, la Repubblica italiana viola gli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea.

3.1. L'art. 5, rubricato «*diritti sindacali*», dispone che: «*Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale*».

3.2. Come codesto Comitato ha messo in luce, questa disposizione pone a carico degli Stati un'obbligazione "*negativa*" e un'obbligazione "*positiva*": la prima richiede che non vi sia nella legislazione o nella prassi nazionale alcuna misura che impedisca o restringa la libertà di lavoratori o datori di lavoro di costituire un'associazione rappresentativa o aderirvi; la seconda comporta che gli Stati adottino le misure necessarie affinché tale libertà possa effettivamente esplicarsi (si v. *Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31*).

Si è poi sottolineato che i diritti sindacali implicano che l'adesione a un sindacato sia il risultato di una libera scelta dei lavoratori (si v. la decisione del 15.05.2003 sul caso *Confederetion of Swedish Enterprise v. Sweden*, ricorso n. 12/2002), mentre sono in contrasto con la Carta tutte le forme di associazionismo obbligatorio (*Conclusions III, Statement of Interpretation on Article 5, p. 30*).

In via generale, inoltre, i diritti sindacali sono riconosciuti dalla Carta a tutti i lavoratori, compresi quelli del settore pubblico o che svolgono pubbliche funzioni (si v., ancora, *Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 5, p. 31*).

Certamente, è lo stesso art. 5 a stabilire che tali diritti si applicano in misura e in maniera diversa ai membri della polizia e delle forze armate.

Sul punto, però, è necessario precisare che la disciplina delle due categorie è ben diversa: mentre nel caso delle forze armate è lo stesso «*principio dell'applicazione di queste garanzie*» a poter essere deciso dalla normativa nazionale (anche se, come vedremo, si tratta di un principio che di recente ha subito dei sostanziali temperamenti), nel caso della polizia gli Stati possono solo determinare «*la misura*» in cui le garanzie dell'art. 5 si applicano, il che significa che possono restringere l'esercizio dei diritti sindacali ma non possono negarli completamente e devono comunque consentire ai poliziotti di costituire sindacati o d'isciversi e trattare queste organizzazioni in modo eguale agli altri sindacati (si v. la decisione del 22.05.2002 sul caso *European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal*, reclamo n. 11/2001).

3.3. Codesto Comitato ha applicato questo principio, tra gli altri, anche all'Italia.

Fin dal 1971, infatti, si è osservato che l'Italia non stava adempiendo agli obblighi derivanti dall'art. 5 perché a poliziotti e militari era vietato formare sindacati o appartenervi e, su questa base, si è raccomandato di estendere i diritti sindacali agli agenti di polizia (*Conclusions II, Italy*).

La mancanza dell'Italia è stata rilevata anche nel 1977, quando codesto Comitato ha mostrato apprezzamento per le misure che erano state annunciate dal governo italiano – che aveva proposto al Parlamento una riforma volta a estendere i diritti sindacali ai poliziotti e a istituire comitati interni, in cui sarebbero stati rappresentati anche i lavoratori, per la negoziazione delle condizioni economiche – ma ha comunque sottolineato che gli obblighi gravanti sullo Stato erano rimasti inadempiti (*Conclusions V, Italy*).

Il monito per una più incisiva riforma è stato ribadito due anni più tardi, rilevando anche che l'istituzione dei comitati paritetici interni non era sufficiente a soddisfare le esigenze dell'art. 5, in quanto essi non avevano natura associativa, caratteristica che è invece una delle peculiarità dei sindacati la cui libertà è garantita dalla Carta (*Conclusions VI, Italy*).

La stessa conclusione veniva raggiunta ancora nel 1981, pur rilevando che la riforma dell'ordinamento dell'amministrazione di pubblica sicurezza, approvata proprio quell'anno,

avrebbe potuto avvicinare la situazione dell'Italia a quanto previsto dall'art. 5 (*Conclusions VII, Italy*).

Nel rapporto successivo, emesso nel 1984, codesto Comitato ha rilevato con soddisfazione che la legge 01.04.1981, n. 121, sull'ordinamento dell'amministrazione di pubblica sicurezza, ha assicurato numerosi diritti sindacali agli agenti di polizia, che da allora possono formare sindacati o aderirvi (con il solo limite che essi siano formati solamente da poliziotti) e che queste organizzazioni possono negoziare con la parte datoriale numerosi aspetti delle condizioni di lavoro (*Conclusions VIII, Italy*).

Il parere favorevole è stato ribadito due anni più tardi, a seguito dell'osservazione che la legge aveva portato all'effettiva costituzione di sindacati di poliziotti e alla conclusione di contratti collettivi di lavoro tra questi e i Ministeri-datori di lavoro (*Conclusions IX-2, Italy*).

3.4. Le Conclusioni richiamate sono particolarmente interessanti perché, a differenza degli altri Corpi che compongono l'amministrazione di pubblica sicurezza, alla Guardia di Finanza non sono state estese le norme sui diritti sindacali di cui beneficiano gli appartenenti alla polizia.

Una simile esclusione non può ritenersi giustificata dal fatto che, secondo la legge n. 189 del 1959, il Corpo della Guardia di Finanza «fa parte integrante delle Forze armate dello Stato». Non solo perché quell'affermazione, risalente al 1959, non è stata sviluppata dal legislatore nel decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il Codice dell'ordinamento militare, in cui la Guardia di Finanza viene considerata separatamente dalle quattro Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri) e, a differenza di queste, cui è dedicato ciascuna un capo del Codice, non è specificamente regolata dal decreto citato.

La riconducibilità della Guardia di Finanza alle Forze armate, come affermata nel 1959, non può comportare l'esclusione dei suoi membri dal godimento dei diritti sindacali anche perché codesto Comitato si è sempre ritenuto libero dalle categorie della legislazione nazionale nella qualificazione della fattispecie ai fini dell'applicazione dell'art. 5, verificando esso stesso se, al di là delle formule interne, i lavoratori cui sono impediti i diritti sindacali abbiano o meno lo "status" di militari e svolgano o meno compiti di natura militare (*Conclusions 2006, France, p. 302*).

Per esempio, nel valutare la situazione della *Gendarmerie* francese, di recente codesto Comitato ha ritenuto che, per quanto questo Corpo sia inquadrato tra le forze armate e possa all'occorrenza svolgere attività militari, la parte preponderante delle sue attribuzioni, l'autorità

cui è gerarchicamente sottoposta, i compiti effettivamente svolti, tutti questi elementi conducono a ritenerla sostanzialmente equivalente, da un punto di vista funzionale, alle forze di polizia, con la conseguenza che i suoi membri devono essere liberi di costituire sindacati o aderirvi per la tutela dei propri interessi dinanzi al datore di lavoro (si v. la decisione del 27.01.2016 sul caso *Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) v. France*, reclamo n. 101/2013, pt. 54-65).

- 3.5. Ebbene, anche nel caso dell'Italia, l'esame delle effettive caratteristiche e dei compiti della Guardia di Finanza impone di raggiungere una conclusione analoga a quella appena esposta. Sul piano normativo, infatti, l'art. 1 del decreto legislativo n. 68 del 2001, più precisamente rispetto al testo del 1959, definisce la Guardia di Finanza comunque come «forza di polizia», cui è assegnata una «competenza generale in materia economica e finanziaria»: il Corpo, quindi, se pure è organizzata con un assetto militare, dal punto di vista dei compiti è sostanzialmente un'amministrazione con compiti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria specializzata, e non svolge la funzione di difendere lo Stato, come è dimostrato anche dal fatto che essa non dipende in alcun modo dal Ministro della difesa, bensì «direttamente e a tutti gli effetti dal Ministro per le finanze» (art. 1 della legge n. 189 del 1959).

Se ne ha una conferma esaminando il già citato art. 1 della legge n. 189 del 1959, che definisce le attribuzioni del Corpo ricomprendendovi quelle di «prevenire, ricercare e denunciare le evasioni e le violazioni finanziarie», «eseguire la vigilanza in mare per fini di polizia finanziaria e concorrere a servizi di polizia marittima, di assistenza e di segnalazione»; «vigilare, nei limiti stabiliti dalle singole leggi, sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico»; «concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica»; si tratta di funzioni prettamente di polizia, che non comportano lo svolgimento di attività militare, come confermato anche dall'art. 16 della legge n. 121 del 1981, secondo cui, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla polizia di Stato sono forze di polizia l'Arma dei Carabinieri e, appunto, il Corpo della guardia di finanza.

Alla Guardia di Finanza sono attribuiti anche compiti di natura prettamente militare, come quello di «concorrere» alla difesa delle frontiere (il cui controllo è peraltro svolto anche dalla Polizia di Stato) e «in caso di guerra» alle operazioni militari; tuttavia, com'è evidente, non si tratta di compiti caratteristici, ma di attività accessorie e meramente eventuali di un Corpo che, in via principale e nettamente prevalente, svolge appunto funzioni di polizia.

3.6. Quanto appena affermato trova piena corrispondenza nella prassi.

Se si esaminano i Rapporti annuali sulle attività effettivamente svolte dalla Guardia di Finanza e i suoi obiettivi strategici, si nota che essi riguardano: il contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali; il contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica e all'illegalità nella pubblica amministrazione; il contrasto alla criminalità economico-finanziaria, tanto in Italia quanto in ambito internazionale (si v. i Rapporti annuali 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 e 2010, allegati al presente reclamo); e anche il «*concorso alla sicurezza interna ed esterna del Paese*» si traduce, sul piano pratico, nell'attività – tipicamente di polizia – di «*controllo economico del territorio*», volta ad assicurare «*un costante presidio rispetto ad una vasta gamma di illeciti economico-finanziari che possono manifestarsi nelle diverse aree del Paese (lavoro nero ed immigrazione clandestina, contrabbando e gioco illegale, vendita di prodotti contraffatti e pericolosi, truffe, ecc.)*» (si v. il Rapporto annuale 2015, pp. 28-29).

Persino i militari specializzati “*Anti Terrorismo e Pronto Impiego*” (ATPI) – meglio conosciuti come “*Baschi Verdi*” – svolgono attività di contrasto all'illegalità economico-finanziaria e ai traffici illeciti, supportando le più complesse operazioni di polizia giudiziaria, nonché attività di soccorso alpino (si v. il Rapporto annuale 2015, p. 30).

Infine, anche le operazioni internazionali del Corpo si sostanziano sempre in attività di polizia economico-finanziaria, comprendendo l'impegno nella lotta alle frodi, alle accise e all'i.v.a., ai fenomeni di contraffazione di merci, al narcotraffico e alla tratta di esseri umani (si v. il Rapporto annuale 2015, pp. 35-39).

A conferma di questo, nelle missioni militari in cui l'Italia è stata impegnata negli ultimi anni la Guardia di Finanza non ha svolto compiti militari effettivi, quanto piuttosto, ancora, attività di polizia: in Afghanistan si è limitata a compiti di addestramento della locale Polizia di frontiera; in Libia, Paese cui sono stati ceduti sei guardacoste per il contrasto ai flussi migratori illegali, agenti della Guardia di Finanza sono stati inviati come “*osservatori*” e con compiti di manutenzione delle unità navali trasferite (si v. il Rapporto Annuale 2011, p. 34, e il Rapporto Annuale 2010, pp. 26-27). A estrema riprova di quanto sinora sostenuto, il Libro Bianco pubblicato dal Ministero della Difesa nel luglio 2015, volto a elaborare una strategia per la sicurezza nazionale, non dedica nemmeno un rigo alla Guardia di Finanza, e ricomprende espressamente tra le Forze armate soltanto Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri (si v., per esempio, p. 88).

In altre parole, tanto i compiti affidati dal legislatore alla Guardia di Finanza, quanto le attività da questa effettivamente svolte, quanto infine la dipendenza dal Ministro dell'economia, conducono a ritenere che questo Corpo, benché configurato in «ordinamento militare», non svolge attività di natura militare, ma attività di polizia, con la conseguenza che lo Stato può disciplinare «la misura» in cui i diritti sindacali di cui all'art. 5 si applicano ai suoi appartenenti, ma non può negare completamente tali diritti, come invece avviene in Italia.

3.7. Peraltro, se anche si dovesse riconoscere alla Guardia di Finanza natura militare, ai sensi dell'art. 5 della Carta sociale europea, questo comunque non potrebbe legittimare la totale compressione dei diritti sindacali cui gli appartenenti a questo Corpo sono soggetti in Italia.

Infatti, nella già citata decisione del 27.01.2016 sul caso della Gendarmeria francese, codesto Comitato ha ricordato che la Carta sociale europea – e così l'art. 5 che, a una prima lettura, sembrerebbe consentire una negazione assoluta dei diritti sindacali dei militari – deve essere interpretata alla luce del contesto, dell'oggetto e del fine perseguito, in armonia con i criteri della Convenzione di Vienna del 1969.

Pertanto, non si può ignorare quanto dispone la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo. Con riferimento all'art. 11, che tutela la libertà di associazione, anche sindacale, quest'ultima ha ritenuto che, per quanto la peculiarità dei compiti assegnati alle forze armate possa giustificare la restrizione alle libertà sindacali dei militari, tali restrizioni non devono comunque privare i militari e i loro sindacati del diritto generale di associazione per la difesa dei loro interessi dinanzi al datore di lavoro e, in particolare, non possono negare totalmente il diritto di formare un sindacato o di aderirvi (si v. le sentenze del 02.10.2014 sui casi *Matelly v. France*, pt. 58 e 71, e *ADEFDROMIL v. France*, pt. 44 e 55).

Alla luce dell'art. 11 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea, codesto Comitato ha dunque ritenuto che, **sebbene l'art. 5 possa giustificare delle restrizioni ai diritti sindacali dei militari, comunque tali restrizioni non possono comprimere totalmente tali diritti e in particolare non possono spingersi sino a comportare un divieto generale e assoluto di costituire sindacati o aderirvi.** La soppressione pura e semplice dei diritti sindacali, infatti, non costituisce una misura necessaria a garantire la sicurezza nazionale in una società democratica (si v. la decisione del 27.01.2016 sul caso *Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) v. France*, reclamo n. 101/2013, pt. 84-93).

3.8. Per completezza, è bene precisare che la presenza degli «*organi di rappresentanza di militari*» all'interno della Guardia di Finanza non può ritenersi una sufficiente attuazione della Carta perché la loro istituzione non è libera, bensì prevista dalla legge, e perché gli appartenenti al Corpo non possono scegliere se farsi rappresentare da essi o costituire sindacati diversi. In questo modo viene anzi ulteriormente violato l'art. 5 che, come detto, implica che l'adesione a un sindacato sia il risultato di una libera scelta dei lavoratori e che un sindacato abbia una natura associativa (proprio per questa ragione, l'istituzione degli organismi analoghi costituiti all'interno del Corpo della Polizia di Stato non era stata ritenuta sufficiente a soddisfare le esigenze dell'art. 5: si v. *Conclusions VI, Italy*).

Pertanto, si domanda a codesto Comitato di voler ritenere fondato il reclamo, concludendo che:

- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 5 della Carta sociale europea perché vieta ai componenti della Guardia di Finanza di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali, nonostante tale Corpo sia sostanzialmente equivalente a una forza di polizia dal punto di vista delle funzioni assegnate e svolte;

oppure, in subordine, che:

- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 5 della Carta sociale europea perché vieta in maniera generale e assoluta ai componenti della Guardia di Finanza di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali, e questo a prescindere dalla natura militare o di polizia del Corpo e delle funzioni assegnate e svolte.

4. Gli argomenti appena esposti inducono a ritenere violato anche l'**art. 6** della Carta sociale europea.

4.1. Tale disposizione, rubricata «*diritto di negoziazione collettiva*», prevede che: «*Per garantire l'effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva, le Parti s'impegnano:*

1 a favorire consultazioni paritetiche tra lavoratori e datori di lavoro;

2 a promuovere, qualora ciò sia necessario ed utile, le procedure di negoziazione volontaria tra i datori di lavoro e le organizzazioni di datori di lavoro da un lato e le organizzazioni di lavoratori d'altro lato, per disciplinare con convenzioni collettive le condizioni di lavoro;

3 a favorire l'istituzione e l'utilizzazione di adeguate procedure di conciliazione e di arbitrato volontario per la soluzione delle vertenze di lavoro;

e riconoscono:

4 il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro d'intraprendere azioni collettive in caso di conflitti d'interesse, compreso il diritto di sciopero, fatti salvi gli obblighi eventualmente derivanti dalle convenzioni collettive in vigore».

- 4.2. La norma, come rilevato da codesto Comitato, impone agli Stati di promuovere negoziazioni tra datori di lavoro e dipendenti, o tra le organizzazioni che li rappresentano, su tutte le materie di comune interesse, tra cui, per esempio, la produttività, l'efficienza, l'igiene e la sicurezza sul luogo di lavoro, il *welfare* (si v. *Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§1, pp. 34-35*). In queste negoziazioni è necessario che le parti si trovino ed agiscano in posizione paritaria (si v. *Conclusions V, Statement of Interpretation on Article 6§1, p. 41*).

Come per l'art. 5, anche l'art. 6 si applica sia ai dipendenti privati, sia a quelli pubblici (si v. *Conclusions III, Denmark, Germany, Norway, Sweden, p. 33*). In quest'ultima ipotesi, il diritto di negoziazione collettiva può essere regolato e limitato dalla legge, tuttavia ai funzionari pubblici deve essere comunque riconosciuto il diritto di partecipare a ogni processo decisionale che li riguarda (si v. la decisione del 21.05.2002 sul caso *European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal*, reclamo n. 11/2001).

Quanto al diritto di sciopero, esso può essere limitato a certe categorie di funzionari pubblici o incaricati di pubblico servizio, tra cui i membri della polizia, delle forze armate, della magistratura, ma non può ritenersi compatibile con la Carta un divieto totale e assoluto di scioperare (si v. *Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6§4, pp. 38-39*).

Con specifico riferimento all'Italia, nel 2000 codesto Comitato ha sottolineato che ai membri delle forze armate e delle forze di polizia è negato in maniera generale e assoluta il diritto di sciopero (si v. *Conclusions XV-1, Italy*).

È importante sottolineare, infine, che a differenza della disposizione precedente, l'art. 6 di per sé non consente agli Stati di restringere i diritti di negoziazione (con la conseguenza che le eventuali restrizioni dovranno rispettare i requisiti posti dall'art. G della Carta), e non distingue tra le forze di polizia e quelle militari (si v. la decisione del 27.01.2016 sul caso *Conseil Européen des Syndacats de Police (CESP) v. France*, reclamo n. 101/2013, pt. 118).

4.3. Se si esaminano le condizioni dei membri della Guardia di Finanza, si può notare come la Repubblica italiana abbia violato e violi l'art. 6 sotto diversi profili.

Sono in primo luogo violati i paragrafi 1 e 2, perché l'Italia non favorisce in alcun modo consultazioni paritetiche tra i membri della Guardia di Finanza e il datore di lavoro pubblico e non promuove procedure di negoziazione volontaria tra i sindacati dei primi (che, come si è visto, sono vietati) e il secondo per disciplinare con convenzioni collettive le condizioni di lavoro.

Si è detto che l'unica, limitata forma di partecipazione dei lavoratori alle decisioni che li riguardano è quella cui sono preposti gli «organi di rappresentanza militare», così come si è detto che essi non possono rappresentare una soddisfacente attuazione dell'art. 5.

Tali organi, per come sono configurati, non rappresentano neppure una corretta attuazione dell'art. 6, sia perché hanno un ruolo solo consultivo (mentre la Carta richiede che le parti possano addivenire a stipulare delle «convenzioni collettive», e quindi un accordo sulla sostanza delle questioni che vengono in rilievo: sul punto si v. la decisione del 27.01.2016 sul caso *Conseil Européen des Syndacats de Police (CESP) v. France*, reclamo n. 101/2013, pt. 138), sia perché la loro competenza è limitata a particolari materie, che non comprendono per esempio gli aspetti retributivi nella loro integrità.

In questo è ravvisabile la principale differenza rispetto agli organi simili costituiti all'interno della Gendarmeria francese, i quali possono pronunciarsi su un numero di materie ben più ampio e significativo, che comprende anche gli avanzamenti di carriera, il funzionamento dei servizi, l'igiene e la sicurezza sul lavoro, la remunerazione, la formazione professionale, la valutazione delle eventuali modifiche all'ordinamento dei militari (si v. la decisione del 27.01.2016 sul caso *Conseil Européen des Syndacats de Police (CESP) v. France*, reclamo n. 101/2013, pt. 124-125 e 132).

4.4. L'art. 6 è violato anche sotto il profilo del diritto di sciopero.

Sotto quest'aspetto la violazione è conclamata, perché l'art. 1475 del decreto legislativo n. 66 del 2010 stabilisce, in via generale, assoluta e senza deroghe, che *«i militari non possono esercitare il diritto di sciopero»*.

4.5. Le descritte violazioni dell'art. 6 non possono ritenersi giustificate ai sensi dell'art. G della Carta: per quanto siano previste dalla legge, infatti, esse non sono necessarie, in una società

democratica, a garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o a proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

Ciò è evidente con riferimento alla violazione dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 6: come ha ritenuto codesto Comitato con riferimento alla *Gendarmerie*, una totale compressione del diritto di negoziazione collettiva non può essere giustificato né dalle esigenze di disciplina militare, né dalla natura pubblica del servizio (si v. la decisione del 27.01.2016 sul caso *Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) v. France*, reclamo n. 101/2013, pt. 141).

Lo stesso può dirsi anche per il diritto di sciopero: proprio l'esperienza italiana insegna come sia ben possibile conciliare la natura essenziale di un servizio pubblico con il diritto di sciopero dei lavoratori, prevedendo una procedura per l'indizione dello sciopero e garantendo un livello minimo di servizio. Di conseguenza, un divieto assoluto non è «*necessario in una società democratica*», potendo essere sostituito da un divieto parziale.

Pertanto, si domanda a codesto Comitato di voler ritenere fondato il reclamo, concludendo che:

- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6 della Carta sociale europea perché non ha favorito e non favorisce consultazioni paritetiche tra i componenti della Guardia di Finanza e il Ministero dell'economia/datore di lavoro;
- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6 della Carta sociale europea perché non ha promosso e non promuove procedure di negoziazione volontaria tra i componenti della Guardia di Finanza (o tra i loro sindacati) e il Ministero dell'economia/datore di lavoro, per disciplinare con convenzioni collettive le condizioni di lavoro;
- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6 della Carta sociale europea perché vieta ai componenti della Guardia di Finanza di esercitare il diritto di sciopero.

5. Tutto ciò premesso, la sottoscritta Susanna Lina Giulia Camusso, in qualità di segretario generale e legale rappresentante della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), chiede a codesto Comitato di voler ritenere fondato il presente reclamo, concludendo che:

- **la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 5 della Carta sociale europea perché vieta ai componenti della Guardia di Finanza di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali, nonostante tale Corpo sia**

sostanzialmente equivalente a una forza di polizia dal punto di vista delle funzioni assegnate e svolte;

oppure, in subordine, che:

- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 5 della Carta sociale europea perché vieta in maniera generale e assoluta ai componenti della Guardia di Finanza di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali, e questo a prescindere dalla natura militare o di polizia del Corpo e delle funzioni assegnate e svolte;

chiede altresì di concludere che:

- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6§1 della Carta sociale europea perché non ha favorito e non favorisce consultazioni paritetiche tra i componenti della Guardia di Finanza e il Ministero dell'economia/datore di lavoro;
- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6§2 della Carta sociale europea perché non ha promosso e non promuove procedure di negoziazione volontaria tra i componenti della Guardia di Finanza (o tra i loro sindacati) e il Ministero dell'economia/datore di lavoro, per disciplinare con convenzioni collettive le condizioni di lavoro;
- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6§4 della Carta sociale europea perché vieta ai componenti della Guardia di Finanza di esercitare il diritto di sciopero.

Il reclamante chiede altresì di poter utilizzare la lingua italiana nel presente procedimento e in particolare in tutti gli atti scritti.

Roma-Strasburgo, li 15-11-2016

Susanna Lina Giulia Camusso
Susanna Lina Giulia Camusso
Segretario generale CGIL