



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

18 December 2017

Case Document No. 6

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

**OBSERVATIONS OF ASSOCIAZIONE
FINANZIERI CITTADINI E SOLIDARIETA (FICIESSE)
(Italian)**

Registered at the Secretariat on 29 November 2017

ANNESSO UNO

OSSERVAZIONI DELL'ASSOCIAZIONE FICIESSE

A. PREMESSA

1. Lo status militare della Guardia di finanza (Gdf) viene utilizzato dallo Stato italiano quale motivo per negare la possibilità al suo personale di costituire o di aderire a sindacati, a tutela dei loro diritti, nonostante l'attività svolta dai Finanziari non sia in alcun modo relativa alla difesa nazionale o al servizio svolto dalle Forze Armate italiane, bensì sia lo stesso a quella svolta da una Forza di polizia.
2. Di seguito riportiamo alcuni casi concreti che dimostrano come lo status militare sia stato utilizzato per negare i diritti previsti dagli articoli 5 e 6 della Carta sociale europea riveduta.

B. IL CASO "FICIESSE"

3. L'associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà (FICIESSE) viene fondata il 14 maggio 1999 a Roma da 47 soci provenienti dal Corpo della Guardia di finanza e dal mondo civile. Nell'ottobre del 2000 crea il proprio sito internet e nel gennaio del 2002 pubblica il primo numero della sua rivista semestrale. Sono anni di fervente crescita per l'associazione che innesca interessanti e partecipati dibattiti all'interno e all'esterno del Corpo.
4. Nell'aprile del 2002 il Comando Generale della Guardia di Finanza emette la circolare 121075/P/4 che vieta ai Finanziari in servizio di iscriversi a FICIESSE perché alcune statuizioni del suo Statuto sembrano far cogliere qualche aspetto di tipo sindacale. Tutti i soci militari lasciano l'associazione e le cariche sociali, mentre la componente civile continua ad operare. Si iscrivono a FICIESSE 40 membri del Parlamento italiano per dimostrare solidarietà e sostegno al progetto. Subito dopo, in risposta al Senato della Repubblica (all'interpellanza 2-00170 e all'interrogazione 3-00430), il Governo esplicita quali punti dello statuto vanno cambiati. A marzo 2003, dopo che due assemblee congressuali hanno eliminato i passaggi critici indicati dall'Esecutivo, la componente Finanziari rientra in FICIESSE.
5. Infine, il 23 novembre 2006 il Comando Generale, che non aveva ancora abrogato la circolare del 2002, risponde ad una ulteriore interrogazione parlamentare (Camera dei Deputati n. 4-01383) con queste parole: "In

relazione al sindacato ispettivo in oggetto, riguardante la nota Associazione Nazionale Finanziari Cittadini e Solidarietà, si rappresenta che questo Comando Generale ha già provveduto ad abrogare la circolare nr.121075/P/4 del 4 aprile 2002, nonché quelle ad essa collegate". La circolare è ritirata e la sua abrogazione viene comunicata ai Comandanti del Corpo.

6. Come si vede, in definitiva, lo status militare consente tuttora al Comando Generale della Guardia di finanza di autorizzare o vietare al personale militare di costituire o aderire ad associazioni qualora, ad opinione del Comando Generale stesso, esse perseguano finalità sindacali. Ciò senza che vi sia nulla che si riferisca alla difesa nazionale nell'attività dell'associazione.

C. IL CASO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA PADOA-SCHIOPPA

7. Il 25 ottobre 2007 si svolse un incontro fra l'allora Ministro dell'Economia e delle Finanze, Dott. Tommaso Padoa-Schioppa, ed il Consiglio centrale di Rappresentanza (COCER) del personale della Guardia di Finanza.

8. C'erano tre temi contenuti in un documento consegnato dall'organismo al Ministro la settimana precedente:

- modalità su cui sviluppare le relazioni con il Ministro;
- rinnovo contrattuale;
- premio incentivante.

9. Si doveva parlare, quindi di temi concreti che si riflettono direttamente sul personale e che da tempo non trovavano soluzione. Ad esempio, sul premio incentivante il Ministro benché formalmente interessato non forniva risposta da oltre un anno.

10. Incredibilmente, il Ministro richiamò il rispetto della normativa sulla rappresentanza militare e negò un effettivo confronto. Questa la notizia dell'epoca: """"25/10/2007 - GUARDIA FINANZA: COCER, DELUSI DA PADOA SCHIOPPA - "Delusi" dalle parole del ministro Padoa Schioppa, "che ci ha comunicato di fatto che il governo "non ci riconosce come interlocutori". Così il Cocer, la rappresentanza militare della Guardia di Finanza, ha illustrato le ragioni che l'hanno spinto oggi ad abbandonare il tavolo durante l'incontro con il ministro dell'Economia, Tommaso Padoa Schioppa in via XX settembre. "E' stata una grande sorpresa - e' stato spiegato dai delegati dell'organismo nel corso di una conferenza stampa - ascoltare dal ministro piu' o meno le seguenti parole: io non posso trattare con voi perche' per legge il vostro interlocutore e' il comandante generale, rimarro' cinque

*minuti perche' ho altri impegni e subito vi lascerò con il sottosegretario Paolo Cento". Dovevano essere tre i temi al centro della discussione, segnalati a Padoa-Schioppa in un documento consegnatogli la settimana scorsa durante la sua visita al Comando generale, chiarisce il Cocer: la definizione delle modalita' su cui sviluppare le relazioni con il ministro, il rinnovo contrattuale, il patto per la sicurezza ed il cosiddetto premio incentivante. Quindi, e' stato sottolineato, "argomenti concreti che si riflettono direttamente sul personale e che da tempo non trovano soluzione". Secondo il Cocer, "anziche' andare nel vivo dei problemi, e' stato richiamato incredibilmente il rispetto della normativa sulla rappresentanza militare (legge 382/78 e relativi decreti di attuazione), strumento, tra l'altro, considerato obsoleto da chiunque. Con un'interpretazione restrittiva ed erronea della stessa, si e' di fatto precluso lo sviluppo di un effettivo confronto per arrivare a una soluzione condivisa dei problemi". Per gli esponenti del Cocer "si tratta di una posizione incredibile, mai verificatasi in quasi 30 anni di vita della rappresentanza e che riporta indietro al 1977 le lancette del tempo. Questa impostazione insomma, oltre a essere inaccettabile nel 2007, rafforza la necessita' di definire in tempi brevi nuovi strumenti giuridici che concretamente salvaguardino i diritti dei finanziari, non ultimi quelli sindacali". (ANSA). "*****"*

11. Anche in questo caso concreto, come è evidente, lo status militare del personale della Guardia di finanza ha impedito loro di esercitare i diritti sindacali e di negoziazione anche se nulla si riferiva alla difesa nazionale.

D. IL CASO DELLA SENTENZA “TAV” DEL TRIBUNALE DI TORINO

12. Il Tribunale Ordinario di Torino, il 31 maggio 2013, aveva escluso dalle parti civili il Consiglio di Base di rappresentanza (COBAR) della Guardia di finanza del Piemonte nel procedimento penale relativo ai danni subiti dal personale Gdf impiegato in servizio di Ordine Pubblico in Val di Susa nell'estate del 2011.
13. Il Tribunale aveva invece ammesso la costituzione di parte civile di diverse organizzazioni sindacali delle Forze di Polizia non militari, in quanto agiscono in nome proprio per la tutela giudiziale di un diritto della personalità di cui sono titolari in via diretta.
14. Il Giudice aveva estromesso i Consigli della Rappresentanza Militare perché *"non può attribuirsi la natura di associazioni sindacali"*, in quanto l'art. 1478 del D.Lgs. 66/2010 assegna ai medesimi solo il compito di formulare pareri interni, quindi *"una rappresentanza del personale che resta rigorosamente circoscritta all'interno dell'istituzione"*; ed, ancora, secondo il Tribunale di Torino, con l'art. 1475 il legislatore per *"scelta politica"*, ha inteso *"limitare la*

libertà sindacale dei militari”, impedendo loro di dar vita a formazioni aventi soggettività distinta.

15. A parere del Tribunale, inoltre, difettando del cosiddetto “*requisito della soggettività*” è assente non solo la legittimazione a costituirsi parte civile ma, in maniera più radicale, la stessa capacità giuridica per poter agire in giudizio.
16. L’ordinanza di esclusione del Co.Ba.R. Piemonte dalle parti civili era una pronuncia definitiva in quanto non più impugnabile nell’ambito del diritto nazionale e che, pertanto, consentiva di adire immediatamente la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo senza ulteriori passaggi interni altrimenti indispensabili.
17. Circa 400 militari della Guardia di finanza hanno quindi presentato ricorso (n. 79696/13 – Pansitta and others) alla Corte europea di Strasburgo denunciando l’Italia per violazione del degli artt. 11, 14, 16 e 6 della CEDU. Il caso è tuttora all’esame della Corte europea.
18. In questo caso, pur se si trattava di eventi connessi alla tipica attività di polizia, al personale della Guardia di finanza, solo perché aventi status militare, è stato negato di esercitare gli stessi diritti dei colleghi della Polizia di Stato nonostante non vi fosse nessun collegamento alla funzione di difesa nazionale ed all’attività delle Forze Armate.

E. IL CASO DELLA PROVINCIA DI TORINO

19. Il 04 febbraio 2014 il Consiglio provinciale di Torino esprimeva la solidarietà alle Forze dell’Ordine per il lavoro teso alla difesa dei cittadini e della democrazia.
20. Contestualmente s’invitavano presso la sede del medesimo Consiglio, i rappresentanti sindacali dei lavoratori della Polizia di Stato e i rappresentanti delle forze di polizia militari (consigli interni di rappresentanza della Guardia di finanza e dei Carabinieri), per un approfondimento delle loro problematiche in città e su tutto il territorio provinciale.
21. Il Presidente del Consiglio Provinciale convocava una conferenza dei Consiglieri, da tenersi il giorno 24 marzo 2014 e con all’Ordine del Giorno l’audizione dei rappresentanti del Cobar della Guardia di Finanza e dei Carabinieri. Successivamente, però, la predetta convocazione era revocata, senza alcuna motivazione.

22. La vicenda era stata oggetto anche di un'interrogazione (n. 12191) di un consigliere provinciale. Infatti, poiché i rappresentanti sindacali del personale della Polizia di Stato risultavano già stati sentiti in audizione nella Conferenza dei Capigruppo del consiglio provinciale, in data 4 marzo 2014, si chiedeva di specificare le motivazioni sottostanti la disparità di considerazione nei confronti di chi ha la stessa tipologia di lavoro sul territorio, nonché di stabilire, se del caso, di portare a termine l'impegno preso nella mozione approvata, in data 4 febbraio 2014, dal Consiglio provinciale.
23. In data 8/05/2014 venne risposto che, nella fase in cui si prendeva contatto con le rappresentanze delle Forze dell'ordine militari, la Presidenza del Consiglio provinciale avvicinava i vertici delle stesse, dai quali veniva informata che tali rappresentanze hanno natura meramente consultiva, non potendo essere considerate una parte sociale alla stregua dei sindacati, difettando, altresì, di soggettività e di capacità giuridica.
24. Rispetto, quindi, alla convocazione delle organizzazioni di rappresentanza militare, la Presidenza del Consiglio Provinciale aveva dovuto prendere atto che gli organismi individuati nella mozione non hanno natura sindacale ma assolvono, piuttosto, ad un ruolo ausiliario dei vertici militari nelle decisioni e nelle scelte organizzative.
25. In tale circostanza la Presidenza aveva avuto già modo di informare i diversi gruppi consiliari circa le problematiche emerse e l'opportunità di soprassedere all'audizione degli organismi di rappresentanza dei militari.
26. Anche in questo caso, come si vede, lo status militare al personale della Guardia di finanza ha impedito l'esercizio dei diritti riconosciuti ai sindacati dei colleghi della Polizia di Stato pur se impiegati nell'identica attività di polizia.

F. CONCLUSIONI

27. I casi descritti sono solo alcuni dei tanti altri che avvengono in Italia a danno del personale della Guardia di finanza. Essi fanno emergere, ancora una volta, un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale appartenente alle Forze di Polizia ad ordinamento civile, dotate di organizzazioni sindacali con soggettività giuridica ed il personale della Guardia di Finanza, per il quale è stato viceversa riconosciuto, a suo tempo, un mero surrogato del sistema rappresentativo sindacale alla stessa stregua delle Forze Armate.
28. Il mancato riconoscimento al personale della Guardia di Finanza di un sistema rappresentativo sindacale con soggettività giuridica in grado di tutelare gli

interessi individuali e collettivi dei Finanziari, costituisce un gravissimo vulnus all'esercizio effettivo ed efficace delle attività di tutela dei lavoratori.

29. Vi è, in materia, una perdurante incapacità del Parlamento italiano di pervenire a risolvere la problematica, che si trascina oramai da innumerevoli legislature. Infatti, l'attuale normativa italiana (D. Lgs. N. 66/2010) appare in netto contrasto con le norme internazionali, laddove preclude alle Rappresentanze Militari il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri interessi o dei propri rappresentati ed al personale del Corpo di poter liberamente costituire sindacati o associazioni professionali di categoria.
30. Le limitazioni al diritto di associazione imposte dall'ordinamento nazionale nei confronti dei lavoratori militari appaiono ancora più macroscopiche ed ingiustificate con riferimento ai Finanziari, atteso che alla Guardia di Finanza sono attribuiti compiti pressoché esclusivi di polizia economico – finanziaria o, eventualmente, di sicurezza interna, mentre di fatto non svolge funzioni di Difesa.

ANNESSO DUE

CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLE OSSERVAZIONI DEL GOVERNO ITALIANO

A. CIRCA I PARAGRAFI 23 E 24

1. Di seguito alcuni elementi che portano ad affermare come, in realtà, la Guardia di finanza, ancorché formalmente a *status* militare, sia invece estranea alle forze armate italiane ed al sistema di difesa nazionale.
2. **IL BILANCIO DELLA GUARDIA DI FINANZA E' TOTALMENTE A CARICO DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA:** il bilancio preventivo della Guardia di finanza per l'anno 2017 ammonta complessivamente ad euro 4.169.578.715; si tratta di una cifra esclusivamente a carico del Ministero dell'economia e delle finanze. Nessuna spesa è a carico del Ministero della difesa.
3. Infatti, nel Bilancio dello Stato per la Guardia di Finanza sono “dedicate” n. **2 Missioni** e n. **2 Programmi** scollegati completamente dalla difesa nazionale:
 - **Missione 29:** politiche economiche finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica.
 - **Programma 3:** prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali.
(€ 2.683.818.865)
 - **Missione 7:** ordine pubblico e sicurezza.
 - **Programma 5:** concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica.
(€ 1.485.759.850)
4. E' evidente quindi che anche dal punto di vista della contabilità di Stato non viene imputata alla Guardia di finanza alcuna funzione militare o riconducibile alla difesa nazionale, bensì esclusivamente compiti di natura civile. Infatti la **“Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019”¹** prevede il seguente piano di azione della Guardia di finanza senza alcuna funzione di difesa militare:
5. *““Il piano per l'anno 2017 prevede che l'azione del Corpo, quale Forza di Polizia a competenza generale per il contrasto agli illeciti economico-finanziari ed agli altri fenomeni di illegalità a questi connessi, venga rivolta a:*
 - *incidere concretamente sulla diffusione dell'illegalità fiscale, finanziaria ed economica e sui negativi effetti che questa produce in danno dell'equità sociale e dei diritti al libero esercizio dell'impresa e al lavoro;*
 - *presidiare completamente le aree operative affidate alla responsabilità dell'Istituzione e concentrare le risorse sui fenomeni di frode e di criminalità più gravi e consistenti;*
 - *rafforzare l'attività di intelligence, l'analisi di rischio con le banche dati, il controllo economico del territorio e la collaborazione con le Agenzie fiscali;*
 - *adottare, in tale ambito, linee d'azione ispirate a flessibilità e dinamismo, in un quadro di semplificazione degli adempimenti interni non strettamente funzionali all'attività operativa ed all'azione di controllo.*

¹ http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2017/n-i-2017-agg/020.pdf

La Guardia di Finanza ha concentrato, quindi, la propria azione, anche con proiezione ultranazionale, nei confronti dei fenomeni maggiormente lesivi per il bilancio dell'Unione Europea, dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, quali le frodi tributarie, con particolare riguardo a quelle in materia di IVA e con riflessi doganali, l'evasione fiscale internazionale e l'economia sommersa, l'elusione fiscale, con particolare riferimento alla pianificazione fiscale aggressiva, le frodi nella gestione, erogazione e percezione delle provvidenze pubbliche, gli illeciti contro la Pubblica Amministrazione, il riciclaggio dei proventi illeciti, il contrabbando, le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia e il reinvestimento di capitali illeciti, la contraffazione e le altre forme di illegalità aventi rilevanza penale con riflessi economico-finanziari che, per le loro caratteristiche e insidiosità, richiedono una spiccata azione d'intelligence, analisi di rischio e metodologie d'intervento tipiche di una Forza di Polizia. Nel contrasto agli illeciti economico-finanziari di carattere internazionale, il Corpo ha continuato a sviluppare il massimo apporto della propria rete di esperti distaccati in sede estera, i quali costituiscono punto di riferimento anche per gli altri attori del sistema fiscale. Per quanto sopra, il piano d'azione della Guardia di Finanza è stato articolato su cinque obiettivi, tre aventi valenza strategica ed operativa, nel comparto della tutela delle entrate e delle uscite e degli altri illeciti economico-finanziari, uno ancora a valenza strategica, ma non operativa, riguardante l'attuazione delle disposizioni normative in tema di "anticorruzione" e "trasparenza", ed uno di natura strutturale, relativo al concorso alla sicurezza pubblica. ”””

6. **ASSENZA DI OBIETTIVI DI DIFESA NAZIONALE E PIANIFICAZIONE MILITARE:** mentre esistono precise direttive emanate dal Ministro dell'economia e delle finanze per l'attività della Guardia di finanza², esclusivamente di natura civile, nessuna disposizione in tema di operazioni militari è invece stata prevista per la Gdf dal Ministro della difesa³ né tantomeno dallo Stato Maggiore della Difesa⁴.
7. Tramite il portale⁵ del Governo italiano - Dipartimento della Funzione Pubblica - interamente dedicato alla performance delle amministrazioni pubbliche, è possibile conoscere quali siano gli obiettivi di ciascuna pubblica amministrazione italiana.
8. Per quanto riguarda la Guardia di finanza, è previsto per l'anno 2017 (come per quelli precedenti) che essa persegua esclusivamente obiettivi strategici riconducibili al Ministero dell'economia e delle finanze; nel dettaglio:
9. **Prevenire e contrastare la criminalità economico finanziaria di ogni genere⁶**
 Descrizione: *“L'obiettivo si prefigge di ostacolare l'ingresso degli interessi criminali nel sistema imprenditoriale, finanziario ed istituzionale. In particolare, proseguirà l'azione di aggressione dei patrimoni illecitamente acquisiti dalla criminalità organizzata e comune,*

² “Atto di indirizzo per la definizione delle Priorità' politiche per l'anno 2017”, emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze il 29 luglio 2016, e “Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione - Anno 2017” del 10 febbraio 2017 (http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/DIRETTIVA_GENERALE_2017_opt.pdf)

³ “Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2017”, emanata dal Ministro della difesa il 12 gennaio 2017 (https://www.difesa.it/Il_Ministro/Uffici_diretta_collaborazione/OIV/Documents/Direttiva_Generale_per_attivita_amministrativa_e_gestione_2017.pdf)

⁴ Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2016 – 2018 presentato al Parlamento italiano dal Ministro della Difesa

⁵ <https://performance.gov.it/performance/obiettivi-strategici>

⁶ <https://performance.gov.it/performance/obiettivo-strategico/7647>

contrastando anche l'esercizio di attività imprenditoriali secondo modalità tipicamente mafiose o tali da agevolare le predette organizzazioni criminali. A tutela del mercato dei capitali, l'azione del corpo si concentrerà sulla prevenzione e repressione del riciclaggio di proventi illeciti e del finanziamento del terrorismo, nonché sul contrasto agli illeciti finanziari, societari e fallimentari. Nel mercato dei beni e servizi, continuerà l'attività a tutela dei marchi, del diritto d'autore, del made in Italy e del consumatore. Sarà assicurata la collaborazione con le autorità di riferimento”

Missione 029 – Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica

Programma 003 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali

10. Prevenire e contrastare, a tutela del bilancio UE, Stato, regioni e enti locali illeciti che danneggiano le finanze pubbliche comportando sprechi cattive gestioni e indebiti arricchimenti commessi tanto dai percettori quanto da enti gestori/erogatori⁷

Descrizione: “L'obiettivo sarà indirizzato all'individuazione e alla repressione dei comportamenti che provocano seri e concreti danni alle finanze pubbliche dell'unione europea, dello stato, delle regioni e degli enti locali e al sistema economico-produttivo, comportando sprechi, cattive gestioni e indebiti arricchimenti, commessi tanto dai percettori quanto dagli enti gestori/erogatori. Inoltre, sarà rafforzato il ruolo della Guardia di finanza di organo ispettivo di riferimento per tutti gli attori istituzionali del settore. Verrà, infine, rafforzata l'azione di prevenzione e repressione dell'illegalità nel settore pubblico, attraverso lo sviluppo delle indagini di polizia giudiziaria delegate dalla magistratura nel settore dei reati contro la pubblica amministrazione e l'intensificazione delle sinergie operative con l'autorità nazionale anti-corruzione in materia di contratti pubblici e di controllo degli adempimenti previsti dalla legge n. 190/2012 e dai collegati decreti legislativi.”

Missione 029 – Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica

Programma 003 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali

3/14

11. Prevenire e reprimere la evasione, la elusione e le frodi fiscali in tutte le loro diverse manifestazioni⁸

Descrizione: “L'obiettivo sarà perseguito mediante un'azione sostanziale, concreta e più efficace, in termini di capacità di incidere sulla diffusione dell'illegalità fiscale. Per individuare i target a più alto rischio di evasione, anche internazionale, sarà valorizzata l'attività investigativa svolta in tutti i settori, la ricerca informativa e l'analisi di rischio effettuata attraverso le banche dati, garantendo l'aggressione patrimoniale dei responsabili dei reati tributari. Particolare attenzione sarà rivolta al contenimento dell'impatto dell'attività ispettiva sui contribuenti, mediante il costante ricorso al contraddittorio e a metodologie ispettive calibrate sui fenomeni illeciti da contrastare. Saranno assicurati il concorso all'esecuzione dei piani d'intervento previsti per legge e la collaborazione con gli altri attori istituzionali interessati. Si conferma la flessibilità del numero di interventi pianificati, assicurando l'esecuzione di un numero minimo, e dei moduli ispettivi.”

Missione 029 – Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica

Programma 003 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali

12. Concorrere alla sicurezza interna ed esterna del paese⁹

⁷ <https://performance.gov.it/performance/obiettivo-strategico/7646>

⁸ <https://performance.gov.it/performance/obiettivo-strategico/7649>

⁹ <https://performance.gov.it/performance/obiettivo-strategico/7603>

Descrizione: “GDF assicurerà, anche per il 2017, obiettivo finalizzato al concorso alla sicurezza interna ed esterna del paese, nel cui ambito rientrano: 1. le azioni poste in essere al fine di supportare l’opera di prevenzione connessa alla recente recrudescenza del terrorismo internazionale; 2. le attività di contrasto ai traffici illeciti in genere, anche via mare, tra cui quelli in materia di sostanze stupefacenti e di armi; 3. le attività di contrasto al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, ivi compreso il traffico di migranti per mare; 4. gli interventi per tutela del territorio e ambiente ed ai fenomeni di illegalità economico-finanziaria spesso connessi alle violazioni in materia; 5. il concorso ad interventi di protezione civile; 6. la partecipazione a missioni internazionali; 7. il concorso alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, anche a mare, ai sensi art. 16, l. 1 aprile 1981, n. 121. Sarà data attuazione, inoltre, alle disposizioni recate artt. 2 comma 1, 3 comma 2 e 4 del d.lgs. 177/2016”

Missione 007 – Ordine pubblico e sicurezza

Programma 005 – Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica

13. Per quanto riguarda invece gli obiettivi strategici assegnati al Ministero della difesa, tra i 16 previsti per l’anno 2017¹⁰, nessuno riguarda la Guardia di finanza¹¹.

Pertanto, non esiste alcun obiettivo a carattere militare per la Guardia di finanza¹².

B. CIRCA IL PARAGRAFO 26

14. Trattasi di affermazione di principio ma priva di sostanziale applicazione nella realtà. Il Corpo della Guardia di finanza formalmente avrebbe tra i compiti previsti dalla legge anche quello di **“concorre alla difesa politico-militare della frontiera”** (Legge n. 189/1959); si tratta di un compito affidato già nella precedente legge ordinamentale n. 415/1942, approvata dal regime fascista **in pieno conflitto bellico**, e riproposto pedissequamente nel 1959.
15. Si tratta quindi di una finalità che ha radici in quei particolari periodi storici. Infatti, prima del 1942 le leggi ordinamentali non prevedevano la difesa militare delle frontiere ma solamente la partecipazione alle operazioni belliche in caso di guerra.
16. Di fatto tale compito è stato privo di concreta applicazione, sia per il lungo periodo di pace ma anche per il progressivo superamento delle frontiere nazionali dovuto al processo di integrazione europea: la Guardia di finanza, quindi, attualmente non viene mai utilizzata in operazioni militari alle frontiere¹³, né lo Stato Maggiore della Difesa italiana ne ha pianificato il suo impiego¹⁴.
17. L’inconsistenza di tale funzione è stata certificata dallo stesso Governo italiano che ne ha dato ufficialmente la seguente definizione: *“Il Corpo è quindi, innanzitutto, lo strumento operativo mediante il quale l’amministrazione finanziaria provvede alla difesa globale del sistema*

4/14

¹⁰ La medesima situazione si riscontra per tutti gli anni (dal 2013 al 2016) per i quali sono disponibili le suddette informazioni

¹¹ Vgs anche comunicati stampa della Guardia di finanza del 21 giugno 2017 e 21 giugno 2016

¹² <http://video.gdf.gov.it/podcasts/professione-finanziere/professione-finanziere-inglese>

¹³ Anche nella “Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell’organizzazione delle Forze Armate” (anno 2015) presentata dal Governo al Parlamento italiano il 21 novembre 2016, non si fa mai cenno alla Guardia di finanza.

¹⁴ Nelle pubblicazioni edite dal Centro Innovazione della Difesa (CID), inquadrato nel III Reparto dello Stato Maggiore della Difesa, non viene mai fatto riferimento alla Guardia di finanza
<http://www.difesa.it/SMD/Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Pagine/default.aspx>

tributario nelle sue molteplici articolazioni, secondo una « strategia » unitaria che rappresenta un superamento delle soluzioni settoriali spesso adottate in altri ordinamenti, ed assicurando la connessione tra la tutela fiscale e quella delle norme che danno forma concreta al controllo pubblico sulle attività economiche. Nell'ambito della soluzione organizzativa ora descritta — di cui non sembra possa esser messa in dubbio la razionalità e la coerenza con una moderna concezione del ruolo dello Stato nella vita economica del Paese — le attività « di concorso » (della Gdf) si inseriscono in base a criteri che sono essenzialmente di economia funzionale. **Il compito di « concorso alla difesa politico militare delle frontiere », ad esempio, si concreta — in tempo di pace — nello svolgimento di una generica attività informativa e di polizia militare in corrispondenza del confine, intimamente connessa a quella di polizia doganale e che comunque non comporta assolutamente impiego di personale e di mezzi in incombenze diverse da quelle di natura fiscale.»¹⁵**

18. I pochi compiti strettamente militari affidati alla Guardia di finanza erano descritti nel Regio decreto n. 126/1926 recante il “Regolamento organico per la regia guardia di finanza”; in particolare il Capo II “Attribuzioni militari del corpo” elenca quelle in tempo di pace¹⁶ (artt. 9 – 16), quelle relative alla mobilitazione¹⁷ e all’impiego in guerra¹⁸ (artt. 17 – 22).
19. **Dal 1 gennaio 2017 tale normativa è stata abrogata (art. 47 del D.lgs 95/2017)** venendo quindi a cessare anche formalmente tutti i suddetti compiti militari, ancorché già disattesi da tempo.

C. CIRCA IL PARAGRAFO 27

20. La Legge 3 giugno 2010, n. 79 ha previsto la possibilità di nominare il Comandante Generale della Guardia di Finanza anche tra le fila dei propri Generali di Corpo d’Armata, mentre in precedenza era previsto la nomina solamente di un Generale dell’esercito.
21. Da quando è stata introdotta tale novità i Comandanti Generali che si sono succeduti sono sempre stati provenienti dal Corpo stesso e mai più dall’esercito.

D. CIRCA IL PARAGRAFO 32

22. La formazione finalizzata all’impiego militare del personale della Guardia di finanza è minima. Nel 2016 gli allievi ispettori, per i quali il corso di addestramento dura complessivamente tre anni, sono stati addestrati dall’esercito per l’impiego militare solamente per due settimane¹⁹.

¹⁵ Relazione governativa al disegno di legge n. 756 presentato al Parlamento il 22 febbraio 1980 recante “Adeguamento operativo della Guardia di finanza per la lotta all’evasione fiscale” - <http://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/290650.pdf>

¹⁶ Informazioni e notizie, servizi di presidio, riviste e parate, onori e precedenze, relazioni disciplinari e gerarchiche con i corpi del regio esercito e della regia marina, festa anniversaria del corpo

¹⁷ Preparazione alla mobilitazione, ispezioni, mobilitazione

¹⁸ Impiego in guerra, quadri dei reparti mobilitati

¹⁹ <http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/pagine/addestramento-alla-scuola-di-fanteria-per-gli-allievi-marescialli-della-guardia-di-finanza-160912.aspx>

23. Per il personale già arruolato, l'attività di post-formazione non riguarda l'addestramento militari, bensì attività didattiche coerenti con "l'atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche" del Ministro dell'economia²⁰.
24. D'altra parte la Repubblica italiana col Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio del 1947 (reso esecutivo col D.Lgs. del Capo Provvisorio Dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430 tuttora vigente) si è impegnata a non fornire alcuna istruzione militare al personale non incorporato nell'esercito o nei carabinieri²¹, intendendosi per "istruzione militare" "lo studio e la pratica dell'impiego di armamenti specialmente destinati o adattati a fini militari e dei mezzi di allenamento relativi; lo studio e l'esecuzione di esercitazioni o di movimenti diretti ad insegnare o praticare le manovre eseguite dalle forze combattenti sul campo di battaglia; e lo studio organico della tattica, della strategia e dei servizi di stato maggiore."²²

E. CIRCA IL PARAGRAFO 33

25. Successivamente alla seconda guerra mondiale il personale della Guardia di finanza non è più stato impiegato in operazioni belliche, come si evince anche da quanto affermato nello stesso rapporto annuale Gdf del 2016 e precedenti. **Il riferimento alle missioni internazionali è tendenzioso in quanto privo di effettivo rilievo dal punto di vista militare.**
26. Infatti, se si escludono per l'appunto i due conflitti mondiali del '900, la Guardia di finanza ha partecipato sporadicamente a operazioni fuori dal territorio nazionale²³ e, comunque, con forze trascurabili; tali missioni erano finalizzate principalmente ad **assistenza doganale o di polizia** a Paesi in contingenti situazioni di crisi politica e, comunque, non hanno mai comportato l'impiego di personale del Corpo in operazioni militari²⁴. Di seguito il dettaglio delle missioni avvenute negli ultimi dieci anni:
27. **KOSOVO** (conclusa): Si tratta della missione civile **EULEX** decisa nel 2008 dall'Unione Europea, nell'ambito della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD). Obiettivo principale dell'iniziativa comunitaria è fornire assistenza e supporto alle Autorità kosovare, con specifico riferimento ai settori di polizia, giudiziario e doganale, mantenendo un numero limitato di poteri esecutivi. La Gdf è stata presente nella missione solamente con **10 unità (!), per la copertura di specifiche posizioni d'impiego, nei settori della polizia economico-finanziaria e doganale.**

²⁰ Periodico "Il Finanziere", giugno 2017, pag. 64

²¹ "Art. 63. Nessun personale che non sia quello incorporato nell'Esercito italiano o nell'Arma dei Carabinieri potrà ricevere alcuna forma di istruzione militare, secondo la definizione datane nell'Allegato XIII B."

²² Allegato XIII B al Trattato di Parigi

²³ Pubblicazione "Le Missioni Internazionali della Guardia di Finanza (1899-2009)" – a cura del Museo Storico Gdf –

²⁴ Decreto legislativo 68/2001 - Art. 5 (Partecipazione ad operazioni internazionali in materia economica e finanziaria) 1. Il Corpo della Guardia di finanza concorre, nell'ambito delle proprie competenze, ad assicurare il contributo nazionale alle attività promosse dalla comunità internazionale o derivanti da accordi internazionali, con particolare riguardo alle attività volte alla ricostituzione e al ripristino dell'operatività dei corpi di polizia e delle strutture istituzionali locali deputate al contrasto delle violazioni in materia economica e finanziaria.

28. In precedenza un limitato contingente di personale della Gdf aveva partecipato alla missione denominata United Nations Mission in Kosovo (**UNMIK**), Forza internazionale dell'ONU delegata all'amministrazione **civile** del Kosovo.²⁵
29. Nella missione UNMIK la Guardia di Finanza aveva partecipato quale polizia di frontiera dell'ONU e successivamente nel Financial Intelligence Centre (FIC), istituito per contrastare le forme di riciclaggio e le attività illegali ad esso connesse. Nel 2002 era stata istituita la F.I.U. - Financial Investigation Unit - con il compito di arginare i fenomeni di criminalità economica e finanziaria nel Kosovo²⁶. Era impegnata anche nel Central Intelligence Unit (CIU) dell'UNMIK, cui era affidato l'incarico di monitorare le transazioni finanziarie nel territorio Kosovaro, per individuare illeciti compiuti utilizzando i canali finanziari.
30. **AFGHANISTAN** (conclusa): E' l'operazione alla quale viene fatto riferimento con maggior enfasi da parte del Corpo. Nell'ambito della missione ONU **ISAF**, nel gennaio 2006, lo Stato Maggiore Difesa ha chiesto la collaborazione della Guardia di Finanza alle attività della missione Afghanistan, con specifico riferimento alla possibilità di inviare un *team* di **specialisti doganali con compiti di addestramento** nei confronti degli organismi locali²⁷.
31. È stato quindi deciso l'invio ad Herat, di un contingente del Corpo (denominato "Grifo), cui affidare compiti esclusivamente addestrativi nei confronti della polizia di frontiera afgana (Afghan Border Police – ABP), forza di polizia che svolge compiti di vigilanza alle frontiere per il contrasto e la repressione del contrabbando e dei traffici illeciti²⁸.
32. L'esiguo contingente della Gdf ha visto nel tempo variare il numero di componenti, **da un minimo di 10 unità fino ad un massimo di 20 (!) (rispetto un organico complessivo di circa 60.000 unità rimaste in Patria)**. La missione è terminata in data 12 giugno 2013.
33. **HAITI** (conclusa): la missione **MINUSTAH** (United Nations Stabilization Mission in Haiti) aveva il compito di assistere il Governo haitiano nella ristrutturazione e riforma della polizia locale, la Haitian National Police, secondo standard democratici. Nel febbraio 2007 è stata inviata un'aliquota gdf di **5 unità** (!) impegnate ad Haiti nella riforma del Dipartimento marittimo, aereo, frontaliero e migratorio della polizia haitiana²⁹.
34. **LIBIA**: il 29 dicembre 2007 i Governi italiano e libico hanno siglato un Protocollo di cooperazione per il contrasto dell'immigrazione clandestina; in data 20 maggio 2009 sono giunte presso il porto di Zuwarah le tre unità navali della Guardia di Finanza cedute alla Libia, con a bordo gli equipaggi libici e, complessivamente, **6 "osservatori" italiani**; nel medesimo periodo sono giunti in territorio libico ulteriori **10 unità gdf**, per garantire la manutenzione

²⁵ *Relazione del Governo italiano al disegno di legge n. 1288 del 5 luglio 2006 recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali"*.

²⁶ *Comandante Generale Gdf Roberto Speciale: "...ha anche ricordato la missione in Kosovo, "composta esclusivamente da nostri militari, con il compito, svolto con lusinghieri risultati, di svolgere indagini contro la criminalità economica e finanziaria e corruzione nell'utilizzo degli aiuti che la comunità internazionale destina a quella martoriata regione" (notizia Ansa – 02/02/2006)*

²⁷ *"La Task Force "GRIFO" in Afghanistan", a cura del T.Col. Gdf F. Lamberti, XXXIX ICMH CONGRESS, Torino, 2013*

²⁸ *"...la partecipazione di personale del Corpo della guardia di finanza alla missione ISAF, con il compito di svolgere attività didattica a favore del personale afgano, orientata alla specializzazione in tema di contrasto e repressione delle violazioni doganali, mediante corsi tenuti a Herat." - Relazione del Governo italiano al disegno di legge n. 1288 del 5 luglio 2006 recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali"*.

²⁹ *"La Guardia di finanza nelle missioni internazionali", opuscolo a cura del Museo Storico Gdf, Roma, 2009*

ordinaria delle unità navali cedute dal Governo italiano al Governo libico e per lo svolgimento di attività addestrativa del personale della Guardia costiera libica.

35. L'attività di "pattugliamento congiunto" per il contrasto dell'immigrazione clandestina, è iniziata il 25 maggio 2009 e si è conclusa repentinamente due anni dopo³⁰ "per motivi di sicurezza"³¹.
36. Recentemente, il 31 gennaio 2017, la Guardia di finanza ha sottoscritto un accordo con il comando dell'operazione UE **Eunavfor Med** – "Sophia" finalizzato alla cooperazione per l'addestramento di personale della guardia costiera libica³².
37. In base a tale accordo la Guardia di Finanza attualmente addestra, a bordo di imbarcazioni italiane in acque internazionali, la Guardia costiera libica³³; **non è tuttavia previsto l'impiego di personale Gdf in operazioni militari**.
38. La situazione è rimasta la stessa anche dopo la deliberazione³⁴ del Governo italiano in data 28 luglio 2017 per la partecipazione dell'Italia alla missione internazionale in supporto alla guardia costiera libica, con l'obiettivo di "fornire supporto alle forze di sicurezza libiche per le attività di controllo e contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di esseri umani mediante un dispositivo aeronavale e integrato da capacità ISR {Intelligence, Surveillance, Reconnaissance)". Si tratta quindi di una missione non finalizzata alla difesa militare, bensì di natura umanitaria e per la gestione dei flussi migratori, come chiaramente espresso dalla Risoluzione parlamentare n. 6-00338 approvata il 2 agosto 2017³⁵.
39. L'attività per tale missione è stato precisato con la deliberazione, adottata nel Consiglio dei ministri italiano n. 8 del 14 gennaio 2017³⁶, nella quale per la Guardia di Finanza vengono indicati (scheda n. 24) come obiettivi: "Fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani attraverso: a. l'impiego di personale della Guardia di finanza in Libia per lo svolgimento di crociere addestrative in favore della Guardia costiera libica e per il pattugliamento a bordo delle unità navali cedute dal Corpo al Governo libico pro-tempore tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010. b. la manutenzione ordinaria e l'efficienza delle citate unità navali..."
40. Le risorse della Guardia di finanza³⁷ da impiegare sono: "a. attività logistica e addestrativa in Libia: mezzi e materiali terrestri consistenti in n. 3 automobili e n. 1 furgone; b. attività

³⁰ "Di fatto il trattato tra Italia e Libia non c'è già più, e' inoperante, è già sospeso!...ha detto il ministro della Difesa Ignazio La Russa..."Per esempio - ha aggiunto La Russa - gli uomini della guardia di finanza, che erano sulle motovedette, per controllare quello che facevano i libici, ora sono nella nostra ambasciata". (notizia ANSA – 26/02/2011).

³¹ http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2015/03/05/news/finanziata_una_missione_che_non_c_e_-108810163/

³² Vgs mensile "Il Finanziere", supplemento al mese di giugno 2017, pag. 15

³³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19613/eunavfor-med-and-italian-guardia-di-finanza-sign-technical-agreement-libyan-training_it

³⁴

<http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.aspx?sezione=lavori&idLegislatura=17&tipoDoc=doc&idDocumento=250&ramo=C>

³⁵ <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=6-00338&ramo=C&leg=17>

³⁶ http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/250/001/INTERO.pdf

³⁷ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01002580.pdf>

tecniche, logistiche e addestrative in Italia: mezzi e materiali terrestri consistenti in strutture tecniche e logistiche del Centro Navale della Guardia di finanza con sede a Capo Miseno (Napoli) per mantenere in efficienza le 4 unità navali libiche. Per quanto riguarda il numero massimo delle unità di personale, trattasi di un contingente irrilevante rispetto ai 60.000 Finanziari: “a. attività logistica e addestrative in Libia: n. 20 militari...; b. attività tecniche, logistiche e addestrative in Italia: n. 30 militari ...”

F. CIRCA IL PARAGRAFO 34

41. Per quanto riguarda il collegamento col Capo di Stato Maggiore della Difesa, esso è curato dalla presenza di un Generale dell'Esercito assegnato al Comando Generale il quale si avvale di un apposito Ufficio. Dalla lettura del mensile ufficiale della Gdf “*Il Finanziere*”, risulta che l'attività di questo ufficio non sia sostanzialmente finalizzata a seguire operazioni militari da parte della Guardia di finanza³⁸, limitandosi ad impartire disposizioni sulle uniformi, sul cerimoniale e sull'addestramento al tiro.

G. CIRCA IL PARAGRAFO 35

42. Innanzitutto il personale impiegato nel servizio aeronavale è stimabile nel 10% circa del totale. Circa la flotta aerea, trattasi tutti di mezzi adibiti al trasporto di persone o merci³⁹. Per quanto riguarda la flotta navale, trattasi per la maggior parte di imbarcazioni non d'altura.

43. Le imbarcazioni più importanti sono i due pattugliatori gemelli “Monte Sperone” e “Monte Cimone”, varati nel ottobre 2013 e costruiti dai cantieri Vittoria di Adria, sulla base del progetto della classe di pattugliatori tipo Damen Stan 5009 “Sea Axe”. Tale genere di pattugliatore è stato progettato dalla Damen per i seguenti impieghi⁴⁰: pattugliamento doganale, sicurezza marittima, sicurezza economica, ricerca e salvataggio; si tratta evidentemente di compiti non militari.

44. La costruzioni di tali unità navali è stata finanziata dall'agenzia europea per il controllo delle frontiere marittime (Frontex) la quale non ha scopi militari⁴¹ ma esclusivamente civili. Frontex, è un'istituzione dell'Unione europea che ha tra i suoi obiettivi di coordinare le missioni di pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati della UE e appoggiare gli stati membri in operazioni comuni di rimpatrio dei migranti irregolari.

45. Per quanto riguarda l'impiego concreto dei mezzi aeronavali del Corpo, sempre dalle relazioni annuali 2016⁴² emerge chiaramente che sono di natura civile e non militare. Per un quadro

³⁸ Vgs rivista “*Il Finanziere*”, giugno 2016 (pag. 58) e giugno 2017 (pag. 58)

³⁹ <http://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/specializzazioni/comparto-aeronavale/servizio-aereo/chi-siamo/flotta-aerea>

⁴⁰ http://products.damen.com/-/media/Products/Images/Clusters-groups/High-Speed-Crafts/Stan-Patrol-Vessel/Stan-Patrol-5009/Documents/Product_Sheet_Damen_Stan_Patrol_5009_Sea_Axe_07_2012.pdf

⁴¹ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>

⁴² “L'attività del comparto aeronavale e il contrasto ai traffici illeciti” - pagg. 34 e 35

generale sull'impiego dei mezzi aeronavali della Guardia di finanza si rimanda alle audizioni⁴³ del Generale Screpanti⁴⁴ al Parlamento della Repubblica italiana, il quale il 5 luglio 2017 ha chiarito che la Gdf non ha compiti di difesa nazionale: “...Partirei dalla missione istituzionale della Guardia di Finanza, che oggi è fissata in un decreto legislativo, il n. 68 del 2001, che ha attribuito, oltre a compiti di Polizia economico-finanziaria sulla terraferma, anche compiti di Polizia economico-finanziaria sul mare e di contrasto ai traffici illeciti nell'ambito del sistema delle Forze di polizia nazionali previsto dalla legge n. 121 del 1981. Per assolvere a questa funzione sia a terra sia a mare, gli appartenenti alla Guardia di Finanza hanno la qualifica di polizia giudiziaria a competenza generale, cioè estesa a ogni genere di reato, di Polizia tributaria, di pubblica sicurezza e di Polizia valutaria. I servizi di ordine e sicurezza pubblica in mare sono quelli riservati alle Forze di polizia. È bene distinguere da subito due funzioni fondamentali svolte sul mare, che investono responsabilità diverse: la funzione di Polizia, di contrasto ai traffici illeciti e di tutela dell'ordine pubblico; la funzione di soccorso nel mare, di sicurezza nella navigazione...Stiamo parlando, appunto, di contrasto, un'attività di vigilanza preventiva in acque internazionali svolta essenzialmente dalla Marina militare, di un'attività repressiva investigativa nel mare territoriale, affidata fino a poco tempo fa alle tre Forze di polizia, e di un'attività di coordinamento nella zona contigua, 12 miglia dal limite del mare territoriale, affidata alla Guardia di finanza. Ho detto fino a poco tempo fa dalle Forze di polizia, perché il decreto legislativo n. 177 dello scorso anno, la famosa riforma Madia, ha razionalizzato le funzioni delle Forze di polizia, i comparti di specialità, affidando alla Guardia di finanza la specialità di sicurezza del mare. Per questa finalità è previsto che vengano soppresse le articolazioni navali della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Penitenziaria, e che le relative unità navali, tranne alcune eccezioni (isole minori, Venezia e altro) transitino alla Guardia di Finanza. È un processo ancora in corso, fermo restando che la Guardia di Finanza nel mare territoriale è ovviamente la Polizia di sicurezza del mare. Ricapitolando, le aree di intervento in mare della Guardia di Finanza sono polizia economico-finanziaria, contrasto ai traffici illeciti, ordine e sicurezza pubblica in mare, concorso in attività di soccorso in mare. La missione istituzionale affidata al Corpo è unitaria, nel senso che è identica sia se si sviluppa in mare sia se si sviluppa a terra. Così come i nostri reparti sul territorio, anche la componente aeronavale assicura il presidio degli interessi economici finanziari dello Stato e dell'Unione europea e il contrasto dei traffici illeciti nell'ambito degli obiettivi assegnati dal Ministro dell'economia e delle finanze, da cui il Corpo dipende...La flotta navale della Guardia di Finanza si compone di 352 mezzi navali, composti da 3 pattugliatori, 7 pattugliatori veloci, 67 guardacoste e numerose altre unità. Abbiamo due pattugliatori di questa classe: Multiruolo classe Monti, il fiore all'occhiello della Guardia di Finanza, in grado di fare attività di esplorazione navale molto spinta, che in questo momento si trova a ridosso del limite esterno delle acque territoriali libiche per attività di pattugliamento in funzione di contrasto ai traffici illeciti; questo è il più veloce intercettore tra quelli in dotazione alle Forze di Polizia nel Mediterraneo e in Europa, di cui dispone la Guardia di Finanza appunto per inseguimenti a mare molto rapidi. Questa è la flotta aerea, che, soprattutto nella sua componente ad ala fissa, utilizziamo proprio per il pattugliamento del mare, sia del Tirreno

10/14

43

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/005/014/Intervento_generale_Screpanti_Guardia_di_finanza_.pdf

http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c30_confini&anno=2017&mese=07&giorno=05&idCommissione=30&numero=0052&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00030

⁴⁴ Stefano SCREPANTI, *Capo del III Reparto – Operazioni della Guardia di Finanza, generale di divisione* -

http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/30/indag/c30_confini/2017/07/05/indice_stenografico.0052.html

sia dell'Adriatico, e si basa su 84 mezzi aerei. Il velivolo che impieghiamo per esplorazioni dell'alto mare, del mare aperto, è essenzialmente questo, l'ATR 42, che, oltre ad avere capacità elevate di trasporto passeggeri, permette di ospitare sistemi di videosorveglianza molto avanzati. Questo è per quanto riguarda l'assetto organizzativo...“

H. CIRCA IL PARAGRAFO 36

46. Anche il vertice del Corpo nel corso delle varie audizioni davanti agli organi parlamentari italiani, conferma che, di fatto, il personale della Guardia di finanza non svolge alcun compito militare o di difesa nazionale. Il Comandante Generale Saverio Capolupo ebbe infatti modo di dichiarare ufficialmente *“...La Guardia di Finanza è una forza di polizia a ordinamento militare, direttamente dipendente dal Ministro dell'economia e delle finanze, che ha come missione istituzionale il presidio delle libertà fondamentali della Costituzione economica. A seguito della revisione dei compiti operata dal legislatore nel 2001, le nostre prerogative sono state sensibilmente ampliate, passando dalla tutela prioritaria delle ragioni del prelievo alla più estesa funzione di polizia economico-finanziaria...Le proiezioni operative puntano a colpire nella loro globalità tutti i fenomeni che si connotano per la capacità di mettere a rischio, contemporaneamente, più interessi economico-finanziari, adottando tecniche investigative tipiche di polizia. In questa prospettiva, con l'atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche e la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2013, il Ministro dell'economia e delle finanze pro tempore ha individuato, quali aree prioritarie di intervento, l'ulteriore rafforzamento alla lotta all'evasione e all'elusione fiscale e il potenziamento del contrasto agli illeciti che provocano nocimento alla spesa pubblica nazionale e comunitaria. La lotta all'evasione fiscale costituisce da sempre la prioritaria missione istituzionale della Guardia di Finanza...Signor Presidente, onorevoli deputati, concludo confermando l'impegno della Guardia di Finanza a proseguire con forza, metodo e determinazione la missione della lotta all'evasione e alla criminalità economica secondo gli obiettivi, le priorità e i programmi assegnati dal Ministro dell'economia e delle finanze. Al Corpo è assegnata una funzione di grande responsabilità: la garanzia del bilancio dello Stato sul versante delle entrate e delle uscite. Si tratta di un compito ancora più rilevante nell'attuale periodo di crisi economica, in cui è necessaria la convergenza degli sforzi di tutte le istituzioni per attuare i principi di rigore finanziario, equità sociale e sviluppo del Paese....”⁴⁵. **Nessun riferimento è stato fatto ad ipotetici impieghi di difesa nazionale.***

11/14

I. CIRCA IL PARAGRAFO 38

47. Attualmente, le operazioni militari che, in linea teorica, potrebbero essere concretamente affidate alla Guardia di finanza sono solo quelle previste dalla legge n. 79/2010 (art. 1, comma 2) ove prevede: *“Nell'espletamento delle attività di concorso alle operazioni militari in caso di guerra e alle missioni militari all'estero, il Corpo dipende funzionalmente, dal Ministro della difesa».*
48. Appare quindi evidente che in tempo di pace, in territorio nazionale ovvero nelle missioni civili all'estero, il personale della Guardia di finanza continua a dipendere dal Ministero dell'economia e delle finanze e, quindi, nessuna concreta funzione militare gli è assegnata.

⁴⁵ “Audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza, sulle tematiche relative all'operatività del Corpo” - resoconto parlamentare del 16 luglio 2013

49. Anche recentemente (13 e 18 luglio 2017) il Capo di Stato Maggiore della Difesa, sentito in audizione al Senato della Repubblica in merito alla riorganizzazione dei vertici Ministero difesa e deleghe al Governo per la riforma dello strumento militare, non ha nemmeno menzionato la Guardia di finanza⁴⁶ quale componente del sistema interforze della Difesa nazionale italiana⁴⁷. Lo stesso dicasi per analoga audizione del Ministro della difesa (18 luglio 2017)⁴⁸.
50. D'altra parte, esaminando l'organizzazione del Corpo (circolare n. 240000/310 – edizione 2013, recante "Ordinamento della Guardia di Finanza")⁴⁹ si nota **che non sono previsti reparti che abbiano compiti nell'ambito della difesa nazionale, come non è prevista la presenza di rappresentanti della Guardia di finanza negli organismi interforze della Difesa nazionale**⁵⁰.
51. Inoltre, le medaglie d'oro al valor militare concesse alla Guardia di finanza sono solamente tre, risalenti alla seconda guerra mondiale, mentre le medaglie d'oro al valor civile sono ben nove.

J. CIRCA IL PARAGRAFO 45

52. Il legislatore italiano ha istituito nel 1978 degli organi di rappresentanza militare (COBAR, COIR, COCER), anche per la Guardia di finanza, 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 - Atti Camera, VII leg., n. 407-526-625-A.
53. 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. 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246). 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. 11 gennaio 1956, n. 5, con la conseguenza che lo svolgimento di attività rappresentative è considerato a tutti gli effetti come "attività di servizio".
54. 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

⁴⁶ http://webtv.senato.it/4621?video_evento=3922

⁴⁷ *In occasione della giornata nazionale delle Forze armate italiane, il 4 novembre, nessun riferimento viene fatto alla Guardia di finanza* – https://www.difesa.it/Content/Manifestazioni/4novembre/2016/PublishingImages/4_nov_2016.jpg
<http://webtv.difesa.it/Video/?v=3e666d9b>

⁴⁸ http://webtv.senato.it/4621?video_evento=3940

⁴⁹ <http://www.gdf.gov.it/documenti-e-pubblicazioni/circolari/disposizioni-general-che-regolano-l2019ordinamento-del-corpo-lineamenti-general-dell2019organizzazione-descrizione-dell2019assetto-organizzativo-dei-reparti-cartografia-linee-di-dipendenza-e-circoscrizioni-di-servizio.-edizione-2013/circolare-n-240000-310-edizione-2013.pdf>

⁵⁰ Artt. 28-31 Dlgs n. 66/2010

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.

55. **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, pubblicistica, servizi vari) sono così a totale carico dell'ente militare.
56. 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.
57. 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.

58. 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.
59. 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 delle 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 dovere⁵¹ (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.
60. 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.
61. **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 della Guardia di Finanza non possono costituire una valida alternativa rispetto alla privazione assoluta della libertà sindacale. In sintesi, gli organismi di rappresentanza militare sono quanto di più lontano ci sia da un'organizzazione sindacale.**

⁵¹ La mancata partecipazione al voto è punita

ANNEX THREE

DATI SULL'EFFETTIVO IMPIEGO DEL PERSONALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

1. Le missioni istituzionali della Guardia di finanza¹ sono suddivise, nell'ambito di aree omogenee, nei seguenti segmenti strategici di riferimento²:
 - (1) area della polizia economico-finanziaria:
 - (a) "entrate" (dell'Unione Europea, dello Stato, degli Enti locali);
 - (b) "uscite" (dell'Unione Europea, dello Stato, degli Enti locali);
 - (c) "mercato dei capitali";
 - (d) "mercati dei beni e dei servizi";
 - (2) area delle missioni concorsuali e di servizio a terzi:
 - (a) "sicurezza";
 - (b) "difesa" politico-militare del Paese;
 - (c) "servizi a richiesta".
2. I dati relativi all'impiego delle risorse umane della Guardia di finanza alimentano un sistema informativo denominato **S.I.Ris.** (*Sistema sull'Impiego delle Risorse Umane*)³. Tale sistema informativo è finalizzato al monitoraggio ed alla rilevazione delle attività svolte dall'organizzazione per funzioni omogenee e per centri di responsabilità; i dati sono comprensivi anche delle "ore uomo" imputate ai diversi codici riferibili alle attività istituzionali⁴.
3. **La lettura dei dati S.I.Ris. riferibili a ciascuno dei suddetti segmenti, in particolare quello "difesa", renderebbe palese che il personale della Guardia di finanza sostanzialmente non svolge compiti di natura militare o attinenti alla difesa nazionale.**
4. Il 26 settembre 2017 l'associazione FICIESSE, tramite l'avvocato Giuseppe Fortuna, ha inoltrato al Comando Generale della Guardia di finanza una istanza di accesso ai sensi del decreto legislativo n. 97/2016 (Freedom of Information Act). Sono stati chiesti, in particolare, i dati presenti nell'archivio S.I.Ris. del Corpo relativi all'esatto numero di ore/persona impiegate, negli anni 2014, 2015 e 2016, da tutto il personale in tutti i reparti della Guardia di Finanza. I dati riguarderanno, quindi, i seguenti nove "Segmenti": entrate,

¹ <http://www.anorc.it/documenti/II%20PIT%20della%20Guardia%20di%20Finanza%20Lecce.ppt>

² Circolare n.122951/3102 del 28 aprile 2015 <http://www.gdf.gov.it/documenti-e-pubblicazioni/circolari/funzioni-dei-reparti-speciali.-edizione-2011/circolare-n-340000-3121-edizione-2011.pdf>

³ "...In altre parole, il sistema S.I.Ris. permette di sviluppare conoscenza in merito alle modalità con cui le risorse umane vengono impiegate nei processi di produzione diretta ed indiretta e di definire misure di prestazione raccordabili alle responsabilità di risultato assegnate ai vari livelli dirigenziali della struttura. I dati affluiscono mensilmente in un archivio centralizzato e sono immediatamente disponibili ai diversi livelli della dirigenza sotto forma di report "telematico", garantito dalla "procedura di monitoraggio", disponibile a terminale. Tramite tale procedura, è possibile analizzare gli impieghi di risorse umane partendo da una aggregazione massima per missioni istituzionale, per arrivare al massimo livello di dettaglio rappresentato dal singolo codice di impiego." – da "Il controllo strategico nelle P.A. centrali e locali" di G.Mariella, Capo di Stato Maggiore Guardia di Finanza, convegno Forum P.A., Roma, 10 maggio 2001 - http://archive.forumpa.it/forumpa2001/convegni/3/3.2/giovanni_mariella/home.htm

⁴ Corte dei Conti della Repubblica italiana, Deliberazione n. 13/2002/G del 12 marzo 2003

ANNESSO TRE

uscite, mercato dei capitali, mercato dei beni e servizi, sicurezza, difesa, attività trasversali a più segmenti, supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione, reclutamento addestramento e formazione.

5. Le analisi effettuate sulle relazioni annuali del Corpo fanno ritenere che la missione di concorso alle attività di difesa si configuri come attività del tutto eventuale e accessoria e che vi siano impiegate ogni anno dalla Guardia di Finanza, rispetto a tutte le altre missioni e funzioni, ore/persona in misura inferiore allo 0,5 per cento.
6. Il 24 ottobre 2017 è giunta risposta negativa dal Comando Generale della Guardia di finanza, motivando che la conoscenza delle informazioni potrebbero recare un pregiudizio concreto ed attuale alla sicurezza nazionale, alla difesa ed alle questioni militari, alla sicurezza ed all'ordine pubblico; la risposta tuttavia non indica i motivi di tale pregiudizio. Ciò avvalorava l'ipotesi che effettivamente l'impiego del personale in attività di difesa nazionale sia inferiore allo 0,5% del totale.
7. Il 23 novembre 2017 l'avvocato Giuseppe Fortuna ha presentato ricorso al tribunale amministrativo di Roma per ottenere i dati negati. Si è in attesa di una decisione del tribunale.