

COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

DECISIONE SUL MERITO (stralcio)

Adozione: 12 settembre 2017

Notifica: 11 ottobre 2017

Pubblicazione: 12 febbraio 2018

Organizzazione europea delle associazioni militari (EUROMIL) v. Irlanda

Reclamo n. 112/2014

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ART. 5 DELLA CARTA

B - Valutazione del comitato

44. Il Comitato ricorda di aver affermato in passato che la terza frase dell'articolo 5 della Carta consente agli Stati contraenti di limitare e persino sopprimere interamente la libertà di organizzazione per i membri delle forze armate (conclusioni I (1969), Dichiarazione di interpretazione sull'articolo 5; Federazione europea dei dipendenti in pubblico Servizio (EUROFEDOP) c. Francia, reclamo n. 2/1999, decisione sul merito di 4 dicembre 2000 §28; Conclusioni 2002 e 2006, Francia).

45. Tuttavia, il Comitato ricorda che nel Consiglio europeo dei sindacati (CESP) c. Francia, reclamo n. 101/2013, decisione sul merito del 27 gennaio 2016, §82, ha rilevato che l'articolo da 31§§ a 3 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati che codificano il diritto internazionale consuetudinario, richiedono che i termini di un trattato siano letti nel loro contesto e alla luce del suo obiettivo e scopo. Nel fare ciò, il comitato ha deciso di prendere in considerazione l'articolo 5 della Carta **alla luce di strumenti internazionali complementari, soprattutto la Convenzione europea su Diritti umani e interpretazione della Corte delle sue disposizioni. Il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali è un'altra fonte chiave di interpretazione** (mutatis mutandis, International Movement ATD Fourth World v. Francia, reclamo n. 33/2006, decisione sul merito del 5 dicembre 2007, §§68-71; Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con i senzatetto (FEANTSA) c. Francia, reclamo n. 39/2006, decisione sul merito del 5 dicembre 2007, §§64-65).

46. Per quanto riguarda l'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, **il Tribunale ha dichiarato in Matelly c. Francia (vedi sopra § 15) che "le restrizioni legali [...] devono essere interpretate rigorosamente e limitate all'esercizio del diritto in questione [e] non deve compromettere l'essenza stessa del diritto di associazione; una mera soppressione del diritto di organizzarsi non era una "misura necessaria in una società democratica"** (anche ADEFDROMIL v. Francia, sentenza citata sopra, §§55, 58, 60; Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Spagna, sentenza citata sopra, §§28-33). Inoltre, se l'articolo 8§2 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, articolo 22§2 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e all'articolo 9, paragrafo 2 della Convenzione OIL (n. 87) (vedi §§ 30 a 32) prevede la possibilità di imporre restrizioni sul diritto dei membri delle forze armate di organizzarsi, non consentono la piena esclusione di tale diritto. Inoltre, la Raccomandazione CM / Rec (2010) 4 del il

Comitato dei Ministri (Appendice, §54, vedi §§ 27-28) invita gli Stati membri a eliminare restrizioni sproporzionate sul diritto di associazione dei membri delle forze armate.

47. In tale contesto, il Comitato ritiene che l'articolo 5 della Carta consente agli Stati membri di imporre restrizioni sul diritto di organizzazione dei membri delle forze armate e concede loro un ampio margine di apprezzamento a tale riguardo, soggetti ai termini di cui all'articolo G della Carta.

Tuttavia, queste restrizioni non possono arrivare al punto di sopprimere interamente il diritto di organizzazione, come il completo divieto di associazioni professionali di natura sindacale e di affiliazione di tali associazioni a federazioni / confederazioni nazionali, vedere CESP c. Francia, Reclamo n.101 / 2013, §84, op. cit.

48. Sebbene il diritto garantito all'articolo 5 sia il diritto delle persone di formare e aderire ai sindacati, l'articolo 5 stabilisce che i lavoratori devono essere liberi di formare organizzazioni locali, nazionali, o internazionali. Il Comitato ha costantemente affermato che ciò implica per le organizzazioni stesse, il diritto di stabilire e aderire alle federazioni. **Uno Stato membro non può limitare il livello al quale i lavoratori possono organizzarsi e devono consentire alle organizzazioni l'affiliazione a federazioni e confederazioni.** Comunque il comitato ha stabilito nel contesto delle associazioni di polizia che l'affiliazione può essere subordinata a condizioni se queste ultime organizzazioni sono considerate che perseguono obiettivi simili a quelli delle associazioni di polizia (vedere il Consiglio europeo dei sindacati (CESP) contro Portogallo, Reclamo n. 11/2001, decisione sul merito del 21 maggio 2002, §§35-36, 38).

49. Spesso si possono osservare organizzazioni nazionali di dipendenti possedere un potere negoziale più significativo nei negoziati nazionali, ecco perché la loro appartenenza può essere uno dei mezzi principali per condurre negoziati economici. Questo è tanto più rilevante per un'organizzazione che opera sotto diverse restrizioni sui suoi diritti sindacali (European Confederation of Police (EuroCOP) v. Irlanda, reclamo n. 83/2012, decisione sull'ammissibilità e merito del 2 dicembre 2013).

50. Il Comitato osserva che l'Irlanda consente ai membri delle forze armate di formare e aderire ad associazioni professionali soggette a determinate condizioni.

51. Il Comitato osserva che la restrizione sull'affiliazione è prescritta dalla legge.

52. Il Governo sostiene che la restrizione sull'affiliazione è necessaria per la protezione dei diritti e delle libertà altrui e per la tutela del pubblico interesse e sicurezza nazionale.

53. Il governo sostiene che proibire alle associazioni rappresentative di militari l'adesione alle organizzazioni federative nazionali è necessaria sulla base che ciò sarebbe inconciliabile con la natura unica del servizio militare e il suo ruolo nel mantenimento della sicurezza nazionale e ordine pubblico, salute pubblica, morale e libertà degli altri. La limitazione è intesa a garantire l'efficacia operativa delle forze armate e disciplina militare. Secondo il governo è cruciale che i rappresentanti militari delle associazioni rimangano liberi dalle decisioni di entità come le ICTU i cui membri non sono soggetti a leggi e discipline militari se intraprendono azioni sindacali.

54. Il governo sostiene inoltre che la restrizione dovrebbe essere accettata per cadere entro il margine di apprezzamento dello Stato membro in base all'articolo 5 della Carta che autorizza a limitare sostanzialmente i membri delle forze armate nel diritto di organizzarsi.

55. Tuttavia, il Comitato osserva che non è stato stabilito il motivo per cui le questioni di sicurezza pubblica, la sicurezza nazionale, ecc. non possono essere discussi nel corso dei negoziati da parte del governo e delle associazioni rappresentative militari, ove quest'ultimo è membro di un'organizzazione federativa nazionale, come ICTU nel contesto irlandese. Rileva in particolare che, secondo EUROMIL, la ICTU ha affermato che PDFORRA potrebbe essere affiliato a ICTU con tutte le condizioni del governo ritenute necessarie e che questa rimane la posizione di ICTU.

56. Inoltre, il Comitato non ritiene che vi sia un divieto totale di affiliazione necessario o proporzionato, in particolare in quanto la restrizione ha l'effetto fattuale di privare le associazioni rappresentative di mezzi efficaci di negoziazione delle condizioni di lavoro per conto dei loro membri, nella misura in cui ICTU possiede un significativo potere contrattuale nei negoziati nazionali. Il Comitato rileva che ICTU conduce negoziati, tra l'altro, sui salari nel settore pubblico.

57. Pertanto, il Comitato ritiene che vi sia una violazione dell'articolo 5 della Carta sulla base del divieto di associazioni rappresentative militari all'unirsi alle organizzazioni dei dipendenti nazionali.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ART. 6 § 2 DELLA CARTA

B - Valutazione del comitato

84. Il Comitato osserva che le accuse fatte sono molto simili a quelle fatte in EuroCOP v. Irlanda, reclamo n. 83/2012, op. cit., per quanto riguarda i membri della polizia.

85. **La Commissione osserva anzitutto che nulla nel testo dell'art. 6 della Carta autorizza gli Stati membri ad attuare restrizioni sul diritto alla contrattazione collettiva da parte delle forze armate in particolare.**

86. **L'articolo 6 § 2 della Carta obbliga gli Stati parti a promuovere, dove necessario e appropriato, un meccanismo per negoziati volontari, tra l'altro, sulla regolamentazione dei termini e delle condizioni di impiego** (Consiglio europeo della polizia Sindacati (CESP) contro Portogallo, Reclamo n. 11/2002, decisione sul merito del 21 maggio 2002, §§51 e 63).

87. Il Comitato ribadisce che la misura in cui la contrattazione collettiva ordinaria si applica ai pubblici ufficiali può essere determinata dalla legge. **Pubblici ufficiali comunque che conservano sempre il diritto di partecipare a qualsiasi processo direttamente rilevante per la determinazione delle procedure ad essi applicabili (conclusioni III, (1973) Germania, CESP c. Portogallo, denuncia n. 11/2002, §58, op. cit.). Una semplice audizione di una parte circa un risultato predeterminato non soddisfa i requisiti dell'articolo 6§2 della Carta.** Al contrario, è imperativo consultare regolarmente tutte le parti in tutto il processo di definizione di termini e condizioni di impiego e quindi fornire la possibilità di influenzare il risultato. **Soprattutto in una situazione in cui i diritti sindacali siano stati limitati, deve mantenere la sua capacità di argomentare per conto dei suoi membri attraverso almeno un meccanismo efficace.** Inoltre, al fine di soddisfare questo requisito, il meccanismo della contrattazione collettiva deve essere tale da essere genuinamente prevista la possibilità di un esito del negoziato a favore della parte dei lavoratori (EuroCOP c. Irlanda, reclamo n. 83/2012, §177, op. Cit.).

88. Il Comitato ha avuto in precedenza l'opportunità di considerare la questione della contrattazione collettiva e più specificamente negoziazione sulla retribuzione in relazione alla polizia. Esaminata a

norma dell'articolo 6, paragrafo 2 della Carta se, sulla base di pratici esempi, un sindacato della polizia è stato effettivamente consultato e le sue opinioni sono state prese in considerazione (EuroCOP v. Irlanda, reclamo n. 83/2012, §§161-178, op. cit. ; Conclusioni XVII-1 (2005), Polonia). Decide di adottare questo approccio ai membri anche delle forze armate.

89. Nella presente causa, in primo luogo, il Comitato osserva che l'Irlanda ha emanato uno schema di conciliazione e arbitrato ("lo Schema"), oltre a mettere in atto altri accordi volti a garantire che RACO e PDFORRA possano esercitare la contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 6 § 2 della Carta.

90. Il Comitato osserva inoltre che gli accordi di servizio pubblico sono i meccanismi attraverso i quali le questioni generali relative alle condizioni di servizio delle forze armate sono negoziate di fatto, in particolare economiche.

91. Osserva che in pratica gli accordi sono contratti collettivi stipulati a livello nazionale.

92. La commissione prende atto che mentre le associazioni rappresentative dei militari sono consultate in un processo parallelo agli accordi del servizio pubblico, non sono tuttavia direttamente coinvolti nei negoziati in quanto non affiliati a ICTU. Esso rileva che sono state fornite poche informazioni su questo processo parallelo e su come assicura in modo efficace una consultazione significativa rispetto a una semplice audizione. Perciò il Comitato non può concludere che le associazioni rappresentative militari siano consultate in modo significativo sulla retribuzione durante le discussioni sugli accordi del servizio pubblico.

93. Per quanto riguarda l'efficienza dei mezzi alternativi disponibili per lo scopo di negoziazione delle retribuzioni e di altre condizioni di servizio, il Comitato osserva che lo Schema è destinato a fornire i mezzi principali per la determinazione delle richieste e proposte relative alle condizioni di servizio. Tuttavia, gli accordi sulla retribuzione sono stabiliti negli accordi del settore pubblico, che le associazioni dei rappresentanti militari non hanno accesso diretto, e le associazioni di rappresentanti militari non possono sollevare richieste di risarcimento nell'ambito dello Schema in quanto il pagamento è regolato dagli accordi del servizio pubblico, e questi in genere non consentono ai sindacati di aumentare i costi dei dipendenti per il miglioramento delle retribuzioni o condizioni di lavoro.

94. Al comitato sono state fornite poche informazioni sul perché l'esclusione pratica delle forze armate dal campo di applicazione dei negoziati di retribuzione diretta è necessario ai sensi dell'articolo G della Carta, né perché la quasi totale esclusione potrebbe essere considerata proporzionata. Il Comitato pertanto ritiene che la quasi totale esclusione delle organizzazioni militari rappresentative dai diretti negoziati relativi alle retribuzioni non possono essere considerati necessari ai sensi dell'articolo G della Carta.

95. Per quanto riguarda i reclami relativi al controllo del presidente del Consiglio di Conciliazione, il Comitato ricorda di aver precedentemente affermato, ai sensi dell'art 6§1, che considera applicabile anche ai sensi dell'articolo 6§2 (vedere EUROPCOP c. Irlanda, Reclamo n. 83/2012, § 180, op. cit.) che:

"In alcuni stati, la consultazione ha luogo nell'ambito di organismi congiunti in cui il rappresentante del governo spesso fungeva da presidente. Questa forma di consultazione congiunta è stata ritenuta

conforme ai requisiti di cui Articolo 6, paragrafo 1 "(Conclusioni V (1970), Dichiarazione di interpretazione su Articolo 6, paragrafo 1).

96. Inoltre, per quanto riguarda la possibilità del rappresentante militare delle associazioni di accedere alla Commissione per le relazioni sindacali, ritiene il Comitato che l'accesso a un particolare meccanismo di risoluzione delle controversie non è una condizione per l'adempimento dei requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 2 della Carta.

97. Considerando il ruolo essenziale della contrattazione salariale ai fini dell'articolo 6, il Comitato ritiene che la situazione non garantisce un accesso sufficiente alle associazioni rappresentative dei militari per le discussioni sugli accordi economici. Il Comitato di conseguenza sostiene che vi è una violazione dell'articolo 6 § 2 della Carta.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ART. 6 § 4 DELLA CARTA SUI MOTIVI PER I QUALI AI MEMBRI DELLE FORZE ARMATE E' PROIBITO LO SCIOPERO

B - Valutazione del comitato

111. Il Comitato osserva innanzitutto che il diritto di sciopero è intrinsecamente legato al diritto alla contrattazione collettiva, in quanto rappresenta il mezzo più efficace per raggiungere un risultato positivo in un processo di contrattazione. È quindi di rilevanza specifica per i sindacati. Di conseguenza, le restrizioni a questo diritto possono essere accettabili solo in base a condizioni specifiche.

112. Il Comitato prende atto della giurisprudenza del comitato di esperti dell'OIL che prevede che se il diritto di sciopero è soggetto a restrizioni o a un divieto, i lavoratori che sono quindi privati di un mezzo essenziale per difendere i loro interessi socio-economico e professionali dovrebbero essere coperti da garanzie compensative, ad esempio procedure di conciliazione e mediazione che portano, in caso di stallo, a un meccanismo di arbitrato giudicato affidabile dalle parti interessate (ILO, Digest of decisioni e principi del Freedom of Association Committee 1996, § 547).

113. Il Comitato ricorda di aver ritenuto che le restrizioni al diritto di sciopero per i membri delle forze armate possono essere conformi alla Carta "Per quanto riguarda il diritto dei dipendenti pubblici di scioperare, il Comitato riconosce che, in virtù di ... Articolo G della Carta revisionata, il diritto di sciopero di alcune categorie di dipendenti pubblici può essere limitato, compresi i membri della polizia e le forze armate, i giudici e dirigenti civili. D'altra parte, il Comitato ritiene che un diniego del diritto di sciopero ai dipendenti pubblici nel loro complesso non può essere considerato compatibile con la Carta "(Conclusioni I (1969), Dichiarazione di interpretazione sull'articolo 6§4). Ai sensi dell'articolo G della Carta, queste restrizioni dovrebbero essere limitate ai funzionari pubblici i cui doveri e funzioni, data la loro natura o il livello di responsabilità, sono direttamente incidenti in materia di sicurezza nazionale, interesse generale, ecc. (Confederazione del commercio indipendente Sindacati in Bulgaria (CITUB), Confederazione del lavoro "Podkrepa" ed Confederazione europea sindacale (CES) contro Bulgaria, reclamo n. 32/2005, decisione in merito del 16 ottobre 2006, §46).

114. Per quanto riguarda i funzionari di polizia, il Comitato ha, nel contesto della diversità dei sistemi legislativi in questo settore, anche preso atto dell'evoluzione verso l'espansione del diritto di

sciopero agli ufficiali di polizia. Il loro diritto all'azione collettiva può essere limitato. Tale restrizione può tuttavia essere compatibile con la Carta solo se i requisiti dell'articolo G sono soddisfatti, cioè se la restrizione è stabilita dalla legge, persegue scopo legittimo ed è oggettivamente necessario in una società democratica, vale a dire proporzionato all'obiettivo perseguito. Per quanto riguarda gli agenti di polizia, un divieto assoluto sul diritto di sciopero può essere considerato in conformità con l'articolo 6§4 solo se ci sono ragioni convincenti che lo giustificano. D'altra parte l'imposizione di restrizioni come la modalità e la forma di tale sciopero possono essere conformi alla Carta (EuroCOP c. Irlanda, reclamo n. 83/2012, §§203-204, op. Cit.).

115. Tuttavia, il Comitato nella presente causa è chiamato a determinare se ai membri delle forze armate può essere vietato scioperare. Ora nel caso non è contestato che la restrizione è stabilita dalla legge. **La restrizione inoltre persegue uno scopo legittimo in quanto cerca di mantenere l'ordine pubblico, nazionale sicurezza e diritti e libertà altrui assicurando che le forze armate rimangano pienamente operative e disponibile a rispondere in ogni momento.**

116. Di conseguenza, il Comitato è chiamato a risolvere la questione se il divieto del diritto di sciopero da parte dei membri delle forze armate, come mezzo per perseguire uno scopo legittimo come quelli delineati nel paragrafo precedente, è necessario in una società democratica. Trova che il margine di apprezzamento è maggiore di quello offerto agli stati nei confronti della polizia.

117. Il Comitato nota inoltre che la maggior parte degli stati del Consiglio d'Europa proibisce ai membri delle forze armate lo sciopero (ad eccezione dell'Austria e di Svezia). Pertanto, tenuto conto della natura specifica dei compiti svolti dai membri delle forze armate, le circostanze speciali dei membri delle forze armate che operano sotto un sistema di disciplina militare, il potenziale che qualsiasi azione collettiva potrebbe interrompere le operazioni in un modo che minaccia la sicurezza nazionale, il Comitato ritiene che vi sia una giustificazione per l'imposizione dell'assoluto divieto del diritto di sciopero di cui all'articolo 8 della Legge sulle relazioni industriali del 1990. La disposizione statutaria è proporzionata per lo scopo legittimo perseguito e, di conseguenza, può essere considerato necessario in una società democratica.

118. Il Comitato ritiene pertanto che il divieto del diritto di sciopero di membri delle forze armate non costituisce una violazione dell'articolo 6§4 del Carta.