

**COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI  
SOCIALI**

**Riservato<sup>1</sup>**

***Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contro Italia***

Ricorso N. 140/2016

**RAPPORTO AL COMITATO DEI  
MINISTRI**

Strasburgo, 22 gennaio 2019

---

<sup>1</sup> Si ricorda che, ai sensi dell'Articolo 8, comma 2, del Protocollo, il presente rapporto non sarà reso pubblico fino a quando il Comitato dei Ministri non avrà adottato una risoluzione, o entro e non oltre quattro mesi dalla sua trasmissione al Comitato dei Ministri, vale a dire il 7 giugno 2019.

## Premessa

1. Ai sensi dell'Articolo 8, comma 2, del Protocollo che prevede un sistema di ricorsi collettivi (di seguito "il Protocollo"), il Comitato europeo dei diritti sociali, un comitato di esperti indipendenti della Carta sociale europea (di seguito "il Comitato") trasmette al Comitato dei Ministri il suo rapporto<sup>2</sup> in merito al ricorso n. 140/2016. Il rapporto contiene la decisione del Comitato sul merito del ricorso (adottata il 22 gennaio 2019). La decisione in merito all'ammissibilità (adottata il 10 maggio 2017) figura in allegato.
2. Il Protocollo è entrato in vigore il 1° luglio 1998. È stato ratificato da Belgio, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo e Svezia. Inoltre, anche Bulgaria e Slovenia sono vincolate da questa procedura ai sensi dell'Articolo D della Carta sociale riveduta del 1996.
3. La procedura del Comitato si è basata sulle disposizioni del Regolamento del 29 marzo 2004, adottato nel corso della 201<sup>a</sup> sessione e modificato l'ultima volta il 26 gennaio 2018 nel corso della 297<sup>a</sup> sessione.
4. Il rapporto è stata trasmesso al Comitato dei Ministri il 6 febbraio 2019. Si ricorda che, a norma dell'Articolo 8, comma 2, del Protocollo, il presente rapporto non sarà resa pubblico fino a quando il Comitato dei Ministri non avrà adottato una risoluzione, o entro e non oltre quattro mesi dalla sua trasmissione al Comitato dei Ministri, vale a dire il 7 giugno 2019.

---

<sup>2</sup> Il presente rapporto potrà essere soggetto a revisione editoriale.

**COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI  
SOCIALI**

**DECISIONE NEL MERITO**

**Adozione: 22 gennaio 2019**

**Notifica: 6 febbraio 2019**

**Pubblicità: 7 giugno 2019**

***Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contro Italia***

Ricorso n. 140/2016

Il Comitato europeo dei Diritti sociali, comitato di esperti indipendenti stabilito ai sensi dell'Articolo 25 della Carta Sociale europea (di seguito "il Comitato"), nel corso della sua 304<sup>a</sup> sessione e così composto:

Giuseppe PALMISANO,  
Presidente

Karin LUKAS, Vice-  
Presidente

Eliane CHEMLA, Relatore  
generale

Petros STANGOS

Jozsef HAJDU

Krassimira

SREDKOVA

Raul CANOSA

USERA

François

VANDAMME

Barbara

KRESAL  
Kristine  
DUPATE  
Aoife NOLAN

Assistito da Henrik KRISTENSEN, Vice-Segretario esecutivo

Avendo deliberato il 16 ottobre 2018, il 6 dicembre 2018 ed il 22 gennaio  
2019,

Sulla base della relazione presentata da François VANDAMME,

Rende nota la seguente decisione adottata alla data precedentemente riportata:

## **PROCEDURA**

1. Il ricorso presentato dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro ("CGIL") è stato registrato il 17 novembre 2016.
2. La CGIL sostiene che gli appartenenti al Corpo della *Guardia di Finanza* non godono dei diritti sindacali, in violazione degli Articoli 5 e 6, commi 1, 2 e 4, della Carta sociale europea riveduta (di seguito "la Carta").
3. Il 10 maggio 2017, a norma dell'Articolo 6 del Protocollo del 1995 che prevede un sistema di ricorsi collettivi (di seguito "il Protocollo"), il Comitato aveva dichiarato ammissibile il ricorso.
4. Nella sua decisione in merito all'ammissibilità, il Comitato aveva invitato il Governo a presentare osservazioni scritte sul merito del ricorso entro il 18 luglio 2017.
5. Facendo riferimento all'Articolo 7, comma 1 del Protocollo, il Comitato aveva invitato gli Stati firmatari del Protocollo e gli Stati che hanno reso una dichiarazione in conformità all'Articolo D, comma 2, della Carta, a presentare eventuali osservazioni sul merito del ricorso prima del 18 luglio 2017. Tali osservazioni non sono pervenute.
6. Facendo riferimento all'Articolo 7, comma 2 del Protocollo, il Comitato aveva invitato le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro o dei lavoratori di cui all'Articolo 27, comma 2, della Carta sociale europea a presentare eventuali osservazioni entro il 18 luglio 2017. Le osservazioni della Confederazione europea dei sindacati ("CES") sono state registrate il 17 luglio 2017.

7. Le osservazioni del Governo nel merito sono stati registrate il 17 luglio 2017.
8. Il termine fissato per la risposta della CGIL alle osservazioni del Governo nel merito era il 2 ottobre 2017. La risposta della CGIL è stata registrata il 28 settembre 2017.
9. Il 2 ottobre 2017 l'*Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà* ("FICIESSE") ha chiesto di poter presentare osservazioni in merito al ricorso. In conformità alla Disposizione 32A del Regolamento del Comitato (di seguito "il Regolamento"), il Presidente del Comitato aveva invitato FICIESSE a farlo entro il 21 novembre 2017. Le osservazioni sono state registrate il 29 novembre 2017.
10. Il Presidente del Comitato aveva fissato il 21 novembre 2017 quale termine ultimo per l'ulteriore risposta del Governo. L'ulteriore risposta del Governo è stata registrata il 20 novembre 2017.
11. Il 22 gennaio 2018 il Governo aveva chiesto la possibilità di presentare risposta alle osservazioni di FICIESSE. Il Presidente del Comitato aveva fissato il 28 febbraio 2018 quale termine ultimo per la risposta del Governo. La risposta è stata registrata il 26 febbraio 2018.

## **OSSERVAZIONI FORMULATE DALLE PARTI**

### **A – L'organizzazione ricorrente**

12. La CGIL chiede al Comitato di giungere alla conclusione che l'Italia:
  - viola l'Articolo 5 della Carta poiché proibisce agli appartenenti al Corpo della *Guardia di Finanza* di costituire associazioni sindacali professionali o di aderire ad altre organizzazioni sindacali;
  - viola l'Articolo 6, comma 1, della Carta in quanto non promuove consultazioni congiunte tra gli appartenenti al Corpo della *Guardia di Finanza* ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ovvero il datore di lavoro;
  - viola l'Articolo 6, comma 2, della Carta perché non promuove negoziati volontari tra gli appartenenti al Corpo della *Guardia di Finanza* ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ovvero il datore di lavoro, al fine di disciplinare le condizioni di lavoro mediante contratti collettivi;
  - viola l'Articolo 6, comma 4, della Carta poiché vieta agli appartenenti al Corpo della *Guardia di Finanza* di esercitare il diritto di sciopero.

## **B – Il Governo convenuto**

13. Il Governo chiede al Comitato di considerare il ricorso infondato sotto tutti gli aspetti.

## **OSSERVAZIONI FORMULATE DALLE ORGANIZZAZIONI DEI LAVORATORI**

### **La Confederazione europea dei sindacati (“CES”)**

14. La CES ritiene che, con riferimento al Corpo della *Guardia di Finanza*, la Carta sia stata violata dall'Italia in relazione agli Articoli 5 e 6, commi 1, 2 e 4. La CES sostiene la tesi secondo cui la *Guardia di Finanza* deve essere considerata parte delle forze di polizia.
15. La CES è del parere che, nonostante la CGIL non faccia esplicitamente riferimento all'articolo E della Carta, il Comitato possa ravvisare l'esistenza di un fattore di discriminazione in relazione all'Articolo 5, poiché il ricorso denuncia il fatto che non sia giustificato un trattamento della *Guardia di Finanza* diverso da quello delle altre forze di polizia. Con riferimento al totale divieto del diritto di sciopero di cui all'Articolo 6, comma 4, la CES fa riferimento alla decisione sul merito del Ricorso n. 83/2012 - Confederazione europea di polizia (EuroCOP) contro Irlanda - in cui il Comitato ha riconosciuto il diritto di sciopero alle forze di polizia (commi 210-214).

## **ALTRE OSSERVAZIONI**

### **Osservazioni dell'Associazione *Finanzieri Cittadini e Solidarietà* (FICIESSE)**

16. FICIESSE è un'associazione culturale apolitica e senza scopo di lucro istituita a Roma nel 1999 da personale della *Guardia di Finanza* e da comuni cittadini per soddisfare alcune delle necessità più urgenti della *Guardia di Finanza*, ad esempio quella di fornire il proprio contributo nella redazione delle riforme legislative relative al sistema fiscale italiano e di adoperarsi per il pieno ed effettivo riconoscimento dei diritti sindacali, della libera espressione del pensiero e della possibilità di costituire associazioni professionali per il personale della *Guardia di Finanza* e delle altre istituzioni ad ordinamento militare.
17. FICIESSE afferma che lo *status* militare della *Guardia di Finanza* è stato utilizzato dall'Italia quale motivazione per negare i diritti previsti dagli Articoli 5 e 6 della Carta. FICIESSE sottolinea che lo *status* militare consente ancora al Comando Generale della *Guardia di Finanza* di autorizzare o vietare al personale militare di costituire o aderire ad associazioni qualora, a parere del Comando Generale, esse perseguano scopi sindacali. Afferma inoltre che agli appartenenti al

Corpo della *Guardia di Finanza* sono stati negati gli stessi diritti concessi ai loro colleghi della Polizia di Stato, anche se alla *Guardia di Finanza* sono quasi esclusivamente affidati compiti di polizia economico-finanziaria o, se del caso, di sicurezza interna, ed in effetti essa non svolge funzioni di difesa nazionale.

18. Nella sua risposta alle osservazioni di FICIESSE, il Governo chiede al Comitato di respingere le argomentazioni avanzate da FICIESSE in quanto manifestamente infondate e del tutto incoerenti.

## **LEGISLAZIONE E PRASSI NAZIONALI APPLICABILI**

19. Nelle osservazioni formulate le Parti fanno riferimento alle seguenti disposizioni della legislazione nazionale:

20. Legge n. 189 del 23 aprile 1959 sull'Ordinamento del Corpo della *Guardia di Finanza*

### **Articolo 1**

Il Corpo della Guardia di Finanza dipende direttamente ed a tutti gli effetti dal Ministro delle Finanze.

Esso è parte integrante delle Forze armate dello Stato e delle autorità di polizia ed ha il compito di:

- prevenire, ricercare, indagare e denunciare le evasioni e le violazioni finanziarie;
- eseguire la vigilanza in mare per fini di polizia finanziaria e concorrere ai servizi di polizia marittima, di assistenza e di segnalazione;
- vigilare, nei limiti stabiliti dalle singole leggi, sull'osservanza delle disposizioni d'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;
- effettuare gli altri servizi di vigilanza e tutela per i quali sia dalla legge richiesto il suo intervento. [...]

### **Articolo 4**

Il Comandante generale della Guardia di Finanza è scelto fra i generali di Corpo d'armata in servizio permanente effettivo del medesimo Corpo o dell'Esercito ed è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro della Difesa.

Il Comandante generale presiede a tutte le attività concernenti l'organizzazione, il personale, l'impiego, i servizi tecnici, logistici e amministrativi, i mezzi e gli impianti della Guardia di Finanza. Conclude accordi con gli Stati Maggiori delle Forze armate per quanto è necessario in relazione all'addestramento militare e al contributo dei reparti del Corpo alle operazioni militari in caso di emergenza. Ha rapporti col Comandante generale dei Carabinieri, col Capo della Polizia e con tutti gli altri organi centrali dell'Amministrazione dello Stato per garantire il coordinamento fra essi e le attività della Guardia di Finanza. [...]

### **Articolo 10**

Ai militari del Corpo della Guardia di Finanza si applicano il regolamento di disciplina militare per l'Esercito e la legge penale militare.

Ad essi si applicano altresì le disposizioni sulle licenze, sui documenti caratteristici e matricolari e quelle concernenti gli accertamenti medico-legali validi per l'Esercito - Arma dei carabinieri - con le varianti eventualmente necessarie.

## 21. Legge n. 121 del 1° aprile 1981 sul Nuovo Ordinamento dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza

### **Articolo 16 – Forze di polizia**

Ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di Stato sono forze di polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti, dipendenze e strutture gerarchiche:

- a) l'Arma dei carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza;
- b) il Corpo della Guardia di Finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti, sono altresì forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo degli agenti di custodia ed il Corpo forestale dello Stato.

Le forze di polizia possono essere utilizzate anche per il servizio di pubblico soccorso.  
[...]

### **Articolo 84 – Divieto di esercizio del diritto di sciopero**

Gli appartenenti alla Polizia di Stato non esercitano il diritto di sciopero né azioni sostitutive di esso che, effettuate durante il servizio, possano pregiudicare le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o le attività di polizia giudiziaria.

22. Testo aggiornato del Decreto legislativo n. 195 del 12 maggio 1995, recante "Attuazione dell'Articolo 2 della Legge n. 216 del 6 marzo 1992 in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto d'impiego del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate".

### **Articolo 2 – Provvedimenti**

1. Il Decreto del Presidente della Repubblica di cui all'Articolo 1, comma 2, concernente il personale delle Forze di polizia è emanato:

A) per quanto attiene alle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), a seguito di accordo sindacale stipulato da una delegazione di parte pubblica composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai Ministri dell'interno, del tesoro, della difesa, delle finanze, della giustizia e delle politiche agricole e forestali o dai Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, e da una delegazione sindacale composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale del personale della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato individuate con

decreto del Ministro per la funzione pubblica in conformità alle disposizioni vigenti per il pubblico impiego in materia di accertamento della rappresentatività sindacale, misurata tenendo conto del dato associativo e del dato elettorale; le modalità di espressione di quest'ultimo, le relative forme di rappresentanza e le loro attribuzioni sono definite, tra le suddette delegazioni di parte pubblica e sindacale, con apposito accordo, recepito, con le procedure di cui all'Articolo 7, commi 4 e 11, con Decreto del Presidente della Repubblica, in attesa della cui entrata in vigore, il predetto decreto del Ministro per la Funzione Pubblica tiene conto del solo dato associativo;

*B)* per quanto attiene alle Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza), a seguito di concertazione fra i Ministri indicati nella lettera A) o i Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati alla quale partecipano, nell'ambito delle delegazioni dei Ministri della Difesa e delle Finanze, i Comandanti generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza o loro delegati ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER -Sezioni Carabinieri e Guardia di finanza).

2. Il Decreto del Presidente della Repubblica di cui all'Articolo 1, comma 2, concernente il personale delle Forze armate è emanato a seguito di concertazione tra i Ministri per la Funzione Pubblica, del Tesoro e della Difesa, o Sottosegretari di Stato rispettivamente delegati, alla quale partecipano, nell'ambito della delegazione del Ministro della difesa, il Capo di Stato Maggiore della Difesa o suoi delegati ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER Sezioni Esercito, Marina ed Aeronautica).
3. Le delegazioni delle organizzazioni sindacali di cui al comma 1, lettera A) sono composte da rappresentanti di ciascuna organizzazione sindacale. Nelle delegazioni dei Ministeri della Difesa e delle Finanze di cui al comma 1, lettera B), e al comma 2, le rappresentanze militari partecipano con rappresentanti di ciascuna sezione del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER), in modo da consentire la rappresentanza di tutte le categorie interessate. [...]

#### **Articolo 4 – Forze di polizia ad ordinamento militare**

Per il personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento militare, le materie oggetto di concertazione di cui all'Articolo 2, comma 1, lettera B), riguardano:

- a) il trattamento economico fondamentale ed accessorio;
- b) il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'Articolo 26, comma 20, della Legge n. 448 (a) del 23 dicembre 1998;
- c) la durata massima dell'orario di lavoro settimanale;
- d) le licenze;
- e) l'aspettativa per motivi privati e per infermità;
- f) i permessi brevi per esigenze personali;
- g) il trattamento economico di missione, di trasferimento e di lavoro straordinario;
- h) i criteri di massima per l'aggiornamento professionale ai fini dei servizi di polizia;
- i) i criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli enti di assistenza del personale;

l) l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'Articolo 9 del Decreto legislativo n. 229 (b) del 19 giugno 1999. [...]

[...]

3. Fermo restando quanto richiamato al comma 2, le procedure di concertazione di cui all'Articolo 2, comma 1, lettera B), individuano e disciplinano le modalità attraverso le quali si esercitano, nei confronti del COCER, l'informazione e le forme di partecipazione in ordine alle materie oggetto di concertazione.

23. Decreto Legislativo n. 68 del 19 marzo 2001 sull'Adeguamento dei compiti del Corpo della *Guardia di Finanza*, a norma dell'Articolo 4 della Legge n. 78 del 31 marzo 2000

## **Capo I – Disposizioni generali**

### **Articolo 1 – Natura e dipendenza gerarchica**

Il Corpo della Guardia di Finanza è forza di polizia ad ordinamento militare con competenza generale in materia economica e finanziaria sulla base delle peculiari prerogative conferite dalla legge.

2. All'atto dell'istituzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, la dipendenza del Corpo della Guardia di Finanza di cui all'Articolo 1 della Legge n. 189 del 23 aprile 1959, s'intende riferita al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

## **Capo II – Compiti di polizia economica e**

### **finanziaria**

### **Articolo 2 – Tutela del bilancio**

1. Fermi restando i compiti previsti dall'Articolo 1 della Legge n.189 del 23 aprile 1959, e dalle altre leggi e regolamenti vigenti, il Corpo della Guardia di finanza assolve le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea.
2. A tal fine, al Corpo della Guardia di finanza sono demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di:
  - a) imposte dirette ed indirette, tasse, contributi, monopoli fiscali ed ogni altro tributo, di tipo erariale o locale;
  - b) diritti doganali, di confine e altre risorse proprie nonché' uscite del bilancio dell'Unione europea;
  - c) ogni altra entrata tributaria, anche a carattere sanzionatorio o di diversa natura, di spettanza erariale o locale;
  - d) attività' di gestione svolte da soggetti privati in regime concessorio, ad espletamento di funzioni pubbliche inerenti la potestà' amministrativa d'imposizione;
  - e) risorse e mezzi finanziari pubblici impiegati a fronte di uscite del bilancio pubblico nonché' di programmi pubblici di spesa;
  - f) entrate ed uscite relative alle gestioni separate nel comparto della previdenza, assistenza ed altre forme obbligatorie di sicurezza sociale pubblica;

g) demanio e patrimonio dello Stato, ivi compreso il valore aziendale netto di unità produttive in via di privatizzazione o di dismissione;

h) valute, titoli, valori e mezzi di pagamento nazionali, europei ed esteri, nonché movimentazioni finanziarie e di capitali;

i) mercati finanziari e mobiliari, ivi compreso l'esercizio del credito e la sollecitazione del pubblico risparmio;

l) diritti d'autore, know-how, brevetti, marchi ed altri diritti di privativa industriale, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico;

m) ogni altro interesse economico-finanziario nazionale o dell'Unione europea.

3. Il Corpo della Guardia di Finanza, avvalendosi anche del proprio dispositivo aeronavale, esercita in mare, fatto salvo quanto previsto dall'Articolo 2, primo comma, lettera c), della Legge n. 979 del 31 dicembre 1982, dagli Articoli 200, 201 e 202 del Codice della navigazione e dagli accordi internazionali, ed i compiti istituzionali conferiti dalle leggi vigenti al Corpo delle Capitanerie di porto, funzioni di polizia economica e finanziaria in via esclusiva richiedendo la collaborazione di altri organismi per l'esercizio dei propri compiti, nonché, fermo restando quanto previsto dalla Legge n. 121 dell'1 aprile 1981, per quanto concerne il coordinamento delle forze di polizia in materia di ordine e di sicurezza pubblica, attività di contrasto dei traffici illeciti.

[...]

#### **Articolo 4 – Attività internazionali a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea**

1. Il Corpo della Guardia di Finanza promuove e attua, fermo restando quanto previsto dall'Articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 5 gennaio 1967, e successive modificazioni, nonché dalla legge n. 121 dell'1 aprile 1981, per quanto concerne il coordinamento delle forze di polizia in materia di ordine e di sicurezza pubblica, forme di cooperazione operativa, a livello internazionale, con organismi collaterali esteri, per il contrasto delle violazioni in materia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea.

2. Per le finalità di cui al comma 1 e per lo svolgimento di attività di supporto e consulenza in materia economica e finanziaria, il Corpo della Guardia di Finanza può destinare, fuori dal territorio nazionale, secondo le procedure e le modalità previste dall'Articolo 168 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 5 gennaio 1967, proprio personale, che opererà presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, in qualità di esperti.

[...]

#### **Articolo 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.

### **Capo III – Altri compiti**

#### **Articolo 6 – Funzioni di polizia giudiziaria e di ordine e sicurezza pubblica**

1. Il Corpo della Guardia di Finanza esercita funzioni di polizia giudiziaria secondo le leggi e i regolamenti vigenti e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, a titolo di concorso, ai sensi dell'Articolo 16 della

Legge n. 121 dell'1 aprile 1981. Nell'espletamento di tale attività di concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, il Corpo dipende funzionalmente dal Ministro dell'Interno. \*

### **Articolo 7 - Concorso alla difesa militare**

1. Il Comandante generale della Guardia di Finanza definisce con il Capo di Stato maggiore della Difesa, nell'ambito della pianificazione operativa interforze da questi predisposta, le modalità generali del concorso del Corpo alla difesa militare previsto dall'Articolo 1 della Legge n. 189 del 23 aprile 1959.
2. Resta fermo quanto previsto dall'Articolo 4, secondo comma, della Legge n. 189 del 1959, e dagli Articoli 14, 15 e 16 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 556 del 25 ottobre 1999, per quanto riguarda le modalità attuative del concorso di cui al comma 1.
3. Per l'attuazione di quanto stabilito al comma 1, potranno essere previste forme di collegamento tra i rispettivi Stati Maggiori.

### **Articolo 8 – Funzioni di polizia militare, di sicurezza e di polizia giudiziaria**

1. Il Corpo della *Guardia di finanza*:

- a) fermo restando quanto previsto dall'Articolo 6, comma 1, del Decreto legislativo n. 297 del 5 ottobre 2000, svolge nel proprio ambito funzioni di polizia militare in via esclusiva;
- b) fornisce, su richiesta, all'autorità individuata dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle funzioni di cui all'Articolo 1 della Legge n. 801 del 24 ottobre 1977, elementi informativi necessari per il rilascio delle abilitazioni di sicurezza ai fini della sicurezza economico-finanziaria;
- c) esercita le funzioni di polizia giudiziaria militare secondo le disposizioni sancite nei codici penali militari.

### **Article 8 bis – Qualifiche al ruolo degli appartenenti al Corpo della *Guardia di Finanza***

1. Agli appartenenti ai ruoli degli ufficiali del Corpo della Guardia di Finanza sono attribuite le qualifiche di ufficiale di polizia giudiziaria, esclusi gli ufficiali generali, ufficiale di polizia tributaria ed agente di pubblica sicurezza.
2. Agli appartenenti al ruolo ispettori sono attribuite le qualifiche di ufficiale di polizia giudiziaria, ufficiale di polizia tributaria ed agente di pubblica sicurezza.
3. Agli appartenenti al ruolo sovrintendenti sono attribuite le qualifiche di ufficiale di polizia giudiziaria, ufficiale di polizia tributaria ed agente di pubblica sicurezza.
4. Agli appartenenti al ruolo appuntati e finanziari sono attribuite le qualifiche di agente di polizia giudiziaria, agente di polizia tributaria ed agente di pubblica sicurezza.
5. Ai sensi delle disposizioni di cui agli Articoli 2, comma 1, lettera c), numero 1), e 4 del Decreto legislativo n. 177 del 19 agosto 2016, gli ufficiali e gli ispettori del Corpo della Guardia di Finanza, comandanti dei reparti navali e delle unità navali, sono ufficiali di pubblica sicurezza, limitatamente alle funzioni esercitate in mare.
6. Restano ferme le qualifiche, i poteri e le facoltà attribuiti dalla legge o da altre fonti normative in relazione agli specifici compiti assegnati alla Guardia di Finanza o ai suoi reparti.

24. Decreto legislative n. 66 del 15 marzo 2010 – Codice dell'ordinamento militare

**Articolo 1475 – Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero**

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.

**Capo III – Organi di rappresentanza militare**

**Articolo 1476 – Organo centrale, organo**

**intermedio ed organo di base**

1. Sono istituiti organi di rappresentanza del personale militare con le competenze indicate dagli articoli del presente Capo.
2. Gli organi della rappresentanza militare si distinguono:
  - a) in un organo centrale, a carattere nazionale ed interforze, articolato in relazione alle esigenze, in commissioni interforze di categoria - ufficiali, sottufficiali e volontari - ed in sezioni di Forza armata o di Corpo armato - Esercito italiano, Marina militare, Aeronautica militare, Carabinieri e Guardia di finanza;
  - b) in un organo intermedio presso gli alti comandi;
  - c) in un organo di base presso le unità a livello minimo compatibile con la struttura di ciascuna Forza armata o Corpo armato.
3. L'organo centrale e quelli intermedi sono costituiti da un numero fisso di delegati di ciascuna delle seguenti categorie: ufficiali, sottufficiali e volontari. L'organo di base è costituito dai rappresentanti delle suddette categorie presenti al livello considerato. Nell'organo centrale la rappresentanza di ciascuna Forza armata o Corpo è proporzionale alla rispettiva consistenza numerica.

**Articolo 1477 – Procedura di elezione**

1. Per l'elezione dei rappresentanti nei diversi organi di base si procede con voto diretto, nominativo e segreto.
2. All'elezione dei rappresentanti negli organi intermedi provvedono i rappresentanti eletti negli organi di base, scegliendoli nel proprio ambito con voto diretto, nominativo e segreto. Ciascuno dei rappresentanti di base esprime non più di due terzi dei voti rispetto al numero dei delegati da eleggere. Con la stessa procedura i rappresentanti

degli organi intermedi eleggono i delegati all'organo centrale.

3. Gli eletti, militari di carriera, durano in carica quattro anni e sono immediatamente rieleggibili una sola volta.
4. Gli eletti, militari di carriera o di leva, che cessano anticipatamente dal mandato sono sostituiti, per il periodo residuo, dai militari che nelle votazioni effettuate, di primo o secondo grado, seguono immediatamente nella graduatoria l'ultimo degli eletti.

#### **Articolo 1478 – Riunioni, competenze, attività**

1. Normalmente l'organo centrale della rappresentanza si riunisce in sessione congiunta di tutte le sezioni costituite, per formulare pareri e proposte e per avanzare richieste, nell'ambito delle competenze attribuite.

2. Tale sessione si riunisce almeno una volta all'anno per formulare un programma di lavoro e per verificarne l'attuazione.

3. Le riunioni delle sezioni costituite all'interno dell'organo centrale della rappresentanza sono convocate ogni qualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino esclusivamente le singole Forze armate o i Corpi armati. Le riunioni delle commissioni costituite all'interno dell'organo centrale della rappresentanza sono convocate ogni qualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino le singole categorie.

4. Le competenze dell'organo centrale di rappresentanza riguardano la formulazione di pareri, di proposte e di richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari. Se i pareri, le proposte, le richieste riguardano materie inerenti al servizio di leva devono essere sentiti i militari di leva eletti negli organi intermedi. Tali pareri, proposte e richieste sono comunicati al Ministro della Difesa che li trasmette per conoscenza alle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, a richiesta delle medesime.

5. L'organo centrale della rappresentanza militare può essere ascoltato, a sua richiesta, dalle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, sulle materie indicate nel comma 4 e secondo le procedure previste dai regolamenti parlamentari.

6. Gli organi della rappresentanza militare, intermedi e di base, concordano con i comandi e gli organi dell'amministrazione militare, le forme e le modalità per trattare materie indicate nel presente articolo.

7. Dalle competenze degli organi rappresentativi sono comunque escluse le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.

8. Gli organi rappresentativi hanno inoltre la funzione di prospettare le istanze di carattere collettivo, relative ai seguenti campi di interesse:

a) conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;

b) provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio;

- c) integrazione del personale militare femminile;
- d) attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;
- e) organizzazione delle sale convegno e delle mense;
- f) condizioni igienico-sanitarie;
- g) alloggi.

9. Gli organi di rappresentanza sono convocati dalla Presidenza, per iniziativa della stessa o a richiesta di un quinto dei loro componenti, compatibilmente con le esigenze di servizio.

10. Per i provvedimenti da adottare in materia di attività assistenziale, culturale, ricreativa, di promozione sociale, anche a favore dei familiari, l'amministrazione militare competente può avvalersi dell'apporto degli organi di rappresentanza intermedi o di base, per i rapporti con le Regioni, le Province, i Comuni.

25. Decreto Legislativo n. 177 del 19 agosto 2016 recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia ed assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'Articolo 8, comma 1, lettera a) della Legge n. 124 del 7 agosto 2015, sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

#### **Articolo 2 – Comparti di specialità delle Forze di polizia**

1. La Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di Finanza esercitano, in via preminente o esclusiva, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Interno ai sensi dell'Articolo 1 della Legge n. 121 del 1° aprile 1981, compiti nei seguenti rispettivi comparti di specialità, ferme restando le funzioni rispettivamente attribuite dalla normativa vigente a ciascuna Forza di polizia, nonché le disposizioni di cui alla medesima legge:  
[...]

c) Corpo della Guardia di finanza:

- 1) sicurezza del mare, in relazione ai compiti di polizia, attribuiti dal presente Decreto, ed alle altre funzioni già svolte, ai sensi della legislazione vigente e fatte salve le attribuzioni assegnate dalla legislazione vigente al Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera;
- 2) sicurezza in materia di circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento.

26. La Corte Costituzionale ha espresso il suo parere in merito allo status militare del Corpo della *Guardia di Finanza* in varie occasioni:

Sentenza n. 70 del 25 marzo 1976. La Corte ha affermato che "il Corpo della Guardia di Finanza, pur essendo funzionalmente inquadrato nell'Amministrazione finanziaria (il Comandante del Corpo dipende dal Ministro dell'Economia e delle Finanze), presenta una spiccata caratterizzazione militare di vero e proprio corpo armato [...]"

La Corte ha dichiarato irricevibili tre richieste di referendum sulla smilitarizzazione della

Guardia di Finanza con le sentenze n. 29 del 10 febbraio 1981, n. 30 del 30 gennaio - 10 febbraio 1997 e n. 35 del 3 - 7 febbraio 2000.

Sentenza n. 449 del 17 dicembre 1999. La Corte ha affermato il rispetto delle disposizioni costituzionali dell'Articolo 8 della Legge 382/1978 in vigore all'epoca, inserito nell'Articolo 1475 del Decreto legislativo n. 66/2010 che vieta al personale militare di costituire o aderire ad organizzazioni sindacali in quanto il legislatore ha cercato di conciliare il diritto riconosciuto dall'Articolo 18 della Costituzione a tutti i cittadini (diritto di costituire associazioni) con la necessità di garantire la neutralità, la coesione interna ed il funzionamento ottimale delle strutture militari, ammettendo pertanto che la legge può prevedere limitazioni all'esercizio di determinati diritti da parte del personale militare, nonché il rispetto di obblighi speciali, a condizione che siano sanciti per l'adempimento del mandato delle forze armate.

27. Nella sentenza n. 120 dell'11 aprile 2018, la Corte costituzionale ha affermato che l'Articolo 1475, comma 2, del Decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010 (Codice dell'ordinamento militare) è incostituzionale nella misura in cui prevede che il personale militare non possa costituire organizzazioni sindacali. La Corte ha deciso che l'Articolo 1475, comma 2, dovrà essere formulato come segue: *"Il personale militare può costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con le limitazioni previste dalla legge; non può aderire ad altre organizzazioni sindacali."* Pertanto la Corte ha mantenuto il divieto per il personale militare di aderire ad altre organizzazioni sindacali.

## **STRUMENTI INTERNAZIONALI APPLICABILI**

### **A – Consiglio d'Europa**

#### **1. Convenzione europea dei Diritti dell'uomo**

La Convenzione europea dei Diritti dell'uomo del 1950 (di seguito "la Convenzione") contiene la seguente disposizione:

##### **"Articolo 11 – Libertà di riunione e di associazione**

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato."

29. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), le caratteristiche della vita militare differiscono per natura da quelle della vita civile (caso *Engel*

*ed altri* contro Paesi Bassi, quesiti n. 5100/71, 5101/71, 5102/71 5354/72, 5370/72, sentenza dell'8 giugno 1976, commi 54, 57, 59, 73 e 103). Per quanto attiene alla restrizione di cui all'Articolo 11, comma 2, della Convenzione relativa ai diritti degli appartenenti alle forze armate, la CEDU ha sostenuto, in particolare, che:

“Durante la fase preparatoria e la successiva conclusione della Convenzione, la gran parte degli Stati Contraenti possedeva Forze di Difesa e, di conseguenza, un sistema di ordinamento militare che per sua stessa natura implicava la possibilità di imporre ad alcuni dei diritti e delle libertà degli appartenenti a queste forze limitazioni che non potevano essere imposte al personale civile. L'esistenza di un siffatto sistema, che questi Stati hanno mantenuto sin da allora, non è di per sé contrario ai loro obblighi. [...]” (comma 57)

“[...] Ogni Stato è competente in materia di organizzazione del proprio sistema di ordinamento militare e gode in materia di un certo margine di discrezionalità. [...]” (comma 59)

30. Nel caso *Matelly* contro *Francia* (ricorso n. 10609/10, sentenza del 2 ottobre 2014, commi n. 56-58, 71, 75-77), il ricorrente ha contestato il divieto di legge nei confronti dei membri della *Gendarmerie* di formare associazioni professionali o organizzazioni sindacali. La Corte ha ritenuto che l'Articolo 11 della Convenzione consentisse agli Stati firmatari di limitare, anche significativamente, le azioni e le espressioni di un'associazione professionale fondata dagli appartenenti alle forze armate, nonché quelle dei singoli membri di tale associazione. Tali restrizioni non potrebbero tuttavia privare completamente i membri dell'associazione dei loro diritti ai sensi dell'Articolo 11 della Convenzione. Le motivazioni addotte dal Governo a sostegno delle restrizioni imposte non erano né pertinenti né sufficienti a giustificare un assoluto divieto di aderire ad un'associazione professionale fondata allo scopo di difendere gli interessi professionali e morali dei membri. Un siffatto divieto ha pregiudicato l'essenza della libertà garantita dall'Articolo 11 della Convenzione ed ha costituito una violazione della disposizione (cfr. altresì *ADEFDROMIL* contro *Francia*, ricorso n. 32191/09, sentenza del 2 ottobre 2014, commi 55, 58 e 60; *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E)* contro *Spagna*, ricorso n. 45892/09, sentenza del 21 aprile 2015, commi 28-33).

## **2. Raccomandazioni del Comitato dei Ministri**

31. Raccomandazione CM/Rac(2001)10 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul tema del Codice etico europeo per la Polizia, adottata il 19 settembre 2001 nel corso della 765<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri:

“Raccomanda che i governi degli Stati membri siano guidati nella loro legislazione interna, nella pratica e nella definizione dei codici di condotta in materia di polizia dai principi contenuti nel testo del Codice etico europeo per la Polizia allegato alla presente Raccomandazione, allo scopo di assicurarne la progressiva attuazione e la massima diffusione.”

Ai sensi del suo Allegato, il Codice:

“[...] si applica sia alle tradizionali forze di polizia pubbliche sia ai servizi pubblici di

polizia, sia agli altri corpi organizzati e autorizzati pubblicamente con l'obiettivo primario di far rispettare la legge e di mantenere l'ordine nella società civile, e coloro che siano stati autorizzati dallo Stato ad usare la forza e/o poteri speciali per questo fine.”

“32. Il personale di polizia gode dei diritti sociali ed economici, in quanto funzionari pubblici, nella misura più ampia possibile. In particolare, il personale deve godere dei diritti sindacali o del diritto di partecipare ad organizzazioni rappresentative, di ricevere una remunerazione adeguata, del diritto alla previdenza sociale e di accedere a specifiche misure di protezione della salute e della sicurezza, tenendo conto del carattere particolare del lavoro della polizia.”

32. Raccomandazione CM/Rac(2010)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui diritti fondamentali dei membri delle forze armate, adottata il 24 febbraio 2010 nel corso della 1077<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri:

Il Comitato dei Ministri ha raccomandato che i governi degli Stati membri:

“1. garantiscano che i principi stabiliti nell'Allegato alla presente Raccomandazione siano rispettati nella legislazione e nelle prassi nazionali con riferimento agli appartenenti alle forze armate;

[...]”

L'allegato alla Raccomandazione di cui sopra sancisce quanto segue:

“2. Pur tenendo conto delle caratteristiche peculiari della vita militare, gli appartenenti alle forze armate, indipendentemente dal loro *status*, godranno dei diritti garantiti dalla Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito "la Convenzione") e dalla Carta sociale europea e dalla Carta sociale europea (riveduta) (di seguito, "la Carta"), nonché dagli altri strumenti in materia di diritti umani, nella misura in cui gli Stati sono da essi vincolati.

[...]

53. Non dovranno essere imposte restrizioni all'esercizio dei diritti alla libertà di riunirsi pacificamente ed alla libertà di associazione diverse da quelle previste dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o della sicurezza pubblica, al fine di prevenire disordini o crimini, salvaguardare la salute o la morale o tutelare i diritti e le libertà altrui.

54. Gli appartenenti alle forze armate avranno diritto di unirsi ad organizzazioni indipendenti che rappresentano i loro interessi ed il diritto di organizzarsi e di contrattare collettivamente. Laddove tali diritti non siano concessi, la costante giustificazione a tali restrizioni dovrà essere rivista e le restrizioni non necessarie e sproporzionate al diritto di riunione ed associazione dovranno essere eliminate.

55. Nessuna azione disciplinare o misura discriminatoria dovrà essere adottata nei confronti degli appartenenti alle forze armate per la sola partecipazione alle attività di associazioni militari o sindacati legalmente costituiti.

[...]

57. I commi 53-56 non dovranno impedire l'imposizione di restrizioni legittime all'esercizio di questi diritti da parte degli appartenenti alle forze armate.

[...]"

## **B – Nazioni Unite**

33. Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (New York, 16 dicembre 1966) contiene la seguente disposizione:

“Articolo 8

Gli Stati firmatari del presente Patto s’impegnano a garantire:

(a) il diritto di ogni individuo di costituire con altri dei sindacati e di aderire al sindacato di sua scelta, fatte salve soltanto le regole stabilite dall'organizzazione interessata, al fine di promuovere e tutelare i propri interessi economici e sociali. L'esercizio di questo diritto non può essere sottoposto a restrizioni che non siano stabilite dalla legge e che non siano necessarie, in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui;

(b) il diritto dei sindacati di formare federazioni o confederazioni nazionali e il diritto di queste di costituire organizzazioni sindacali internazionali o di aderirvi;

(c) il diritto dei sindacati di esercitare liberamente la loro attività, senza altre limitazioni che quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui;

(d) il diritto di sciopero, purché esso venga esercitato in conformità alle leggi di ciascun Paese.

2. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

[...].”

34. Il Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici (New York, 16 dicembre 1966) contiene la seguente disposizione:

“Articolo 22

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi.
2. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni, tranne quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, o per tutelare la sanità o la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di tale diritto da parte dei membri delle forze armate e della polizia.

[...].”

## **C – Organizzazione internazionale del Lavoro**

### 35. Convenzione (n. 87) sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale

“Articolo 2

I lavoratori e i datori di lavoro hanno il diritto, senza alcuna distinzione e senza autorizzazione preventiva, di costituire delle organizzazioni di loro scelta, nonché di divenire membri di queste organizzazioni, alla sola condizione di osservare gli statuti di queste ultime.

[...]”

Articolo 5

Le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno il diritto di costituire federazioni e confederazioni così come di divenirne membri, e ogni organizzazione, federazione o confederazione ha il diritto di divenire membro di organizzazioni internazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro..

[...]”

Articolo 9

La legislazione nazionale dovrà determinare in quale misura le garanzie previste dalla presente Convenzione si applicheranno alle forze armate ed alla polizia

[...]”

### 36. Convenzione (n. 98) sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva

“Articolo 4

Ove necessario, devono essere adottate misure adeguate alle condizioni nazionali per incoraggiare e promuovere lo sviluppo e l'utilizzo più vasti di procedimenti di negoziazione volontaria di convenzioni collettive fra i datori di lavoro e le organizzazioni di datori di lavoro da un lato, e le organizzazioni di lavoratori dall'altro, allo scopo di regolare con questo mezzo le condizioni di impiego.”

Articolo 5

1. La legislazione nazionale dovrà determinare la misura delle garanzie previste dalla presente convenzione per quanto si riferisce alla loro applicazione alle forze armate e alla polizia.

[...]”

## **D – Unione europea**

### 37. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

“Articolo 12 – Libertà di riunione e di associazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

[...]”

## IN PUNTO DI DIRITTO

### CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

*Con riferimento alla legislazione nazionale applicabile*

38. Quale osservazione preliminare, il Comitato prende atto dei recenti sviluppi nell'ordinamento giuridico interno che hanno un impatto sul caso in esame. Con la sentenza n. 120/2018 la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale la prima parte dell'Articolo 1475, comma 2, del Decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010 (Codice dell'ordinamento militare) con riferimento al divieto per il personale militare di costituire associazioni sindacali. La Corte ha stabilito che l'Articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare che recita *"i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali"* dovrà essere invece formulato come segue *"il personale militare può costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con le limitazioni previste dalla legge; non può aderire ad altre organizzazioni sindacali."*
39. Il Comitato rileva inoltre che non è stata ancora adottata una legislazione specifica che attui la sentenza n. 120/2018 della Corte costituzionale. Per quanto riguarda il diritto di costituire associazioni sindacali, la Corte ha fatto riferimento all'Articolo 1475, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare che non è stato contestato dinanzi alla Corte e prevede che le associazioni dei militari possano essere costituite con l'autorizzazione del Ministro della Difesa. La Corte ha affermato che questa condizione si applica anche alle associazioni sindacali dei militari, sottolineando che in ogni caso gli statuti di tali associazioni sindacali dovranno rispettare i requisiti di democrazia e neutralità e che la struttura, il funzionamento ed il finanziamento di queste associazioni sindacali dovranno essere controllati. Per quanto riguarda i limiti, la Corte ha sostenuto che viene mantenuto il divieto di sciopero per il personale militare. La Corte ha deciso che, per quanto riguarda le altre restrizioni, è necessaria una legge specifica. La Corte ha ritenuto che, in attesa dell'adozione di tale legge, le disposizioni applicabili agli organi di rappresentanza del personale militare possano essere estese alle associazioni sindacali, in particolare le disposizioni che non riguardano la struttura, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, le relazioni gerarchiche e l'impiego del personale, in quanto queste materie sono strettamente connesse alla salvaguardia di valori

ed interessi costituzionalmente tutelati.

40. Il Comitato ricorda che esso decide in relazione alla situazione giuridica vigente il giorno della sua decisione sul merito (Consiglio europeo dei sindacati di polizia (CESP) contro Francia, Ricorso n. 57/2009, decisione sul merito del 1° dicembre 2010, comma 52). Poiché la sentenza n. 120/2018 è stata resa dalla Corte Costituzionale successivamente alla data di presentazione del ricorso, il Comitato considererà le implicazioni di tale sentenza per il caso in esame.

*Con riferimento allo status del Corpo della Guardia di Finanza*

41. Il Comitato osserva che, ai sensi dell'Articolo 1 del Decreto legislativo n. 68 del 19 marzo 2001, il Corpo della Guardia di Finanza è una forza di polizia militare con competenza generale in materia economica e finanziaria, sulla base delle prerogative specifiche conferite dalla legge. Ai sensi dell'Articolo 1 della Legge n. 189 del 23 aprile 1959, il Corpo della Guardia di Finanza è parte integrante delle forze armate dello Stato e delle forze di polizia e, ai sensi dell'Articolo 10 di detta Legge, gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza saranno soggetti alla disciplina militare applicabile all'Esercito ed alla legge penale militare.
42. Per quanto concerne l'autorità gerarchica, il Comitato rileva che, ai sensi dell'Articolo 1 della Legge n. 189 del 23 aprile 1959 e dell'Articolo 1 del Decreto legislativo n. 68 del 19 marzo 2001, il Corpo della Guardia di Finanza dipende dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Tuttavia, il Comitato osserva che (i) quando concorre al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, il Corpo della Guardia di Finanza è soggetto all'autorità del Ministro dell'Interno (Articolo 6 del Decreto Legislativo n. 68 del 19 marzo 2001) e (ii) quando concorre alle operazioni militari in caso di operazioni belliche e militari all'estero, il Corpo della Guardia di Finanza è soggetto all'autorità del Ministro della Difesa (Articolo 7 del Decreto Legislativo n. 68 del 19 marzo 2001).

## **PRESUNTE VIOLAZIONI DELL'ARTICOLO 5 DELLA CARTA**

43. L'Articolo 5 della Carta recita come segue:

### **Articolo 5 – Diritto di organizzazione**

Parte I: "Tutti i lavoratori e datori di lavoro hanno diritto di associarsi liberamente in seno ad organizzazioni nazionali o internazionali per la tutela dei loro interessi economici e sociali."

Parte II: "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.”

44. L'Articolo G della Carta recita come segue:

#### **Articolo G – Restrizioni**

“1. I diritti ed i principi enunciati nella Parte I, quando saranno effettivamente attuati, e l'esercizio effettivo di tali diritti e principi come previsto nella parte II, non potranno essere oggetto di restrizioni o di limitazioni non specificate nelle parti I e II ad eccezione di quelle stabilite dalla legge e che sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

2 Le restrizioni apportate, in virtù della presente Carta, ai diritti ed agli obblighi ivi riconosciuti possono essere applicate solo per gli scopi per i quali sono stati previste.”

### **A – Argomentazioni delle Parti**

#### **1. L'organizzazione ricorrente**

45. La CGIL sostiene che la situazione in Italia configura una violazione dell'Articolo 5 della Carta per il fatto che l'Italia pregiudica la libertà degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la tutela dei loro interessi economici e sociali e di aderire a tali organizzazioni, sebbene svolgano compiti che sono per lo più identici a quelli tradizionalmente assegnati alla Polizia.
46. Qualora il Comitato non ritenga che la Guardia di Finanza svolga compiti di polizia, la CGIL chiede al Comitato di rilevare una violazione dell'Articolo 5 della Carta per gli stessi motivi, indipendentemente dalla natura civile o militare dell'organismo.
47. Per quanto concerne la natura e le funzioni del Corpo della Guardia di Finanza, la CGIL indica che, ai sensi dell'Articolo 1 del Decreto legislativo n. 68 del 19 marzo 2001, il Corpo della Guardia di Finanza è definito "forza di polizia militare con competenza generale sulle questioni economiche e finanziarie." Inoltre, la CGIL afferma che il Decreto legislativo n. 177 del 19 agosto 2016 inserisce la Guardia di Finanza nelle forze di polizia con il "compito principale o esclusivo" di svolgere le funzioni di polizia marittima e portuale e di polizia finanziaria.
48. La CGIL afferma che, dato lo *status* militare concesso al Corpo della Guardia di Finanza, il Codice dell'ordinamento militare (Decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010) è applicabile a questo organismo. L'Articolo 1475 del Codice dell'ordinamento militare prevede che: "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. "

49. La CGIL afferma che, sebbene il Corpo della Guardia di Finanza sia organizzato secondo una struttura militare, dal punto di vista dei suoi compiti, è essenzialmente un'amministrazione che svolge compiti di pubblica sicurezza e di polizia investigativa specialistica e non svolge la funzione di difesa dello Stato. La CGIL fa riferimento all'Articolo 1 della Legge n. 189 del 23 aprile 1959 che stabilisce che il Corpo della Guardia di Finanza dipende "direttamente ed a tutti gli effetti dal Ministero delle Finanze". In base alla stessa disposizione, il Corpo della Guardia di Finanza fa parte integrante delle forze armate dello Stato e delle forze di polizia 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 ai 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.

50. La CGIL fa anche riferimento all'Articolo 16 della Legge n. 121 del 1981 che prevede che, al fine di difendere l'ordine pubblico e la sicurezza, le forze di polizia comprendano, accanto alla Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza.

51. La Cgil rileva che il Corpo della Guardia di Finanza è anche investito di compiti di natura strettamente militare, quale quello di "concorrere" alla difesa dei confini (che sono comunque monitorati anche dalla Polizia di Stato) e, "in caso di guerra", alle operazioni militari. La CGIL sostiene, tuttavia, che questi ultimi non sono compiti fondamentali, bensì attività ausiliarie e meramente accessorie di una forza che svolge principalmente funzioni di polizia. La CGIL aggiunge che le operazioni internazionali della Guardia di Finanza implicano attività di polizia economica e finanziaria, tra cui quelle per combattere le frodi in materia di accise ed IVA, i prodotti contraffatti, il traffico di droga e la tratta di esseri umani. La CGIL sostiene che nell'ambito delle missioni militari in cui l'Italia è stata coinvolta negli ultimi anni, quali quelle in Afghanistan ed in Libia, la Guardia di Finanza non ha svolto compiti militari, ma piuttosto attività di polizia quali l'addestramento della locale polizia di frontiera in Afghanistan ed il mantenimento di sei navi di sorveglianza costiera per combattere i flussi migratori illegali in Libia.

52. In risposta alla dichiarazione del Governo secondo cui gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza seguono un addestramento militare, la CGIL sostiene che tale addestramento è solo una piccola parte del loro percorso educativo e formativo e che dopo il completamento del percorso non svolgono compiti militari. La CGIL

riconosce anche che gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza sono coinvolti in missioni militari. Tuttavia, sottolinea che in tali missioni non svolgono alcun compito militare. La CGIL conferma che la Guardia di Finanza dispone di una flotta; tuttavia utilizza le navi solo per svolgere compiti di polizia marittima e portuale mentre la Guardia costiera italiana è responsabile della difesa militare in mare sotto il comando del Ministro della Difesa.

53. La CGIL sostiene che la situazione della Guardia di Finanza italiana è paragonabile a quella della *Gendarmerie* francese poiché il Corpo ha un'organizzazione militare ma, data la natura civile dei compiti svolti, le mansioni assegnate e l'autorità gerarchica sono funzionalmente equivalenti a quelli di una forza di polizia.

54. In merito alla presunta violazione dell'Articolo 5 della Carta, la CGIL ricorda che questa disposizione implica sia un obbligo negativo che un obbligo positivo per gli Stati. L'obbligo negativo implica che nessuna legislazione e prassi nazionale possa contenere alcuna misura che pregiudichi o limiti il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire o aderire ad un'associazione di rappresentanza, mentre l'obbligo positivo impone agli Stati di adottare le azioni necessarie per garantire che tale libertà possa essere effettivamente esercitata (Conclusioni I, Dichiarazione di interpretazione relativa all'Articolo 5).

55. La CGIL sostiene che, poiché il Corpo della Guardia di Finanza è funzionalmente equivalente ad una forza di polizia, la legge italiana può determinare *in che misura* le garanzie previste dall'Articolo 5 della Carta sociale europea si applichino agli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza. Tuttavia, non può negare completamente la loro libertà di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la tutela dei loro interessi economici e sociali e di aderire a tali organizzazioni. Inoltre, la CGIL sostiene che, se anche si considerasse la Guardia di Finanza un Corpo avente un ordinamento militare, ciò non potrebbe in ogni caso legittimare la completa negazione del diritto di costituire associazioni di carattere sindacale a cui gli appartenenti a questo Corpo sono soggetti in Italia.

56. La CGIL sottolinea che il diritto di costituire associazioni di carattere sindacale è stato concesso agli appartenenti alla Polizia, ma non è stato esteso a quelli della Guardia di Finanza. Tale esclusione non può essere considerata giustificata dal fatto che, ai sensi della Legge n. 189 del 1959, la Guardia di Finanza "fa parte integrante delle forze armate dello Stato". Lo *status* della Guardia di Finanza quale una delle forze armate non può comportare che i suoi appartenenti siano esclusi dal beneficio del diritto di costituire associazioni di carattere sindacale. In tal senso, la CGIL ricorda che il Comitato si è considerato non vincolato dalle categorie definite dalle legislazioni nazionali quando determina e classifica le situazioni ai fini dell'applicazione dell'Articolo 5 e verifica se, a parte le formule utilizzate dalle leggi nazionali, i lavoratori a cui il diritto di costituire associazioni di carattere sindacale è stato negato abbiano lo "status" di personale militare e se svolgano o meno compiti di natura militare (Conclusioni 2006, Francia).

57. Per quanto concerne gli attuali organi di rappresentanza, la CGIL sostiene che la

presenza degli "organi di rappresentanza per il personale militare" all'interno del Corpo della Guardia di Finanza non può essere considerata una sufficiente attuazione della Carta in quanto (i) la loro istituzione non è volontaria, ma imposta dalla legge; (ii) gli appartenenti al Corpo non possono scegliere se essere rappresentati da essi o se costituire differenti organizzazioni sindacali; (iii) gli appartenenti al Corpo devono ottenere un'autorizzazione formale per potersi organizzare e le loro associazioni sono soggette ad un controllo amministrativo; (iv) gli organi di rappresentanza militare hanno una funzione meramente consultiva, che è limitata soltanto ad alcuni settori.

## 2. Il Governo convenuto

58. Il Governo chiede al Comitato di respingere, nella loro interezza, le asserzioni formulate dalla CGIL.
59. Il Governo sostiene che le presunte violazioni degli Articoli 5 e 6 della Carta sociale europea, riguardanti solo gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, si basano su un principio errato, vale a dire che l'unico *status* possibile per una forza di polizia è lo *status* civile. Il Governo ricorda che secondo la legislazione italiana la Guardia di Finanza non è l'unica forza di polizia con *status* militare, data l'esistenza di un altro Corpo, vale a dire l'Arma dei Carabinieri il cui *status* militare non è messo in discussione nel presente ricorso.
60. Il Governo respinge l'affermazione della CGIL secondo cui la situazione della Guardia di Finanza è paragonabile alla situazione della *Gendarmerie* francese. Fa riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 449/1999 in cui la Corte ha riaffermato il rispetto della Costituzione dell'Articolo 8 della Legge n. 382/1978 in vigore all'epoca, ora inserito nell'Articolo 1475 del Decreto legislativo n. 66/2010 (cfr. precedente comma 26).
61. Nelle osservazioni aggiuntive, il Governo afferma che la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili tre iniziative di referendum nel 1981, 1997 e 2000 che miravano ad abrogare le disposizioni della Legge n. 189 del 23 aprile 1959 relativa allo *status* militare della Guardia di Finanza e quindi ad una smilitarizzazione della stessa. La Corte ha ritenuto che "*la natura militare della Guardia di Finanza determina a tal punto la struttura, l'organizzazione, il regolamento del personale, le funzioni e le modalità dell'esercizio delle missioni istituzionali di questo Corpo ...*"
62. Il Governo sostiene che la natura militare della Guardia di Finanza non è in discussione. In primo luogo, l'Articolo 1 della Legge n. 189 del 23 aprile 1959, che stabilisce che la Guardia di Finanza dipende direttamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, fa parte integrante delle forze armate dello Stato e della forza pubblica ed esercita, tra l'altro, la funzione fondamentale di concorrere alla difesa politico-militare dei confini e, in caso di guerra, alle operazioni militari. L'Articolo 10 di detta Legge stabilisce che gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza sono soggetti ai Regolamenti di Disciplina

Militare dell'Esercito Italiano ed alla Legge Penale Militare. L'Articolo 1 del Decreto legislativo n. 68/2001 ribadisce inoltre la sua natura di forza di polizia con *status* militare e competenza generale in materia economica e finanziaria. L'Articolo 2 di tale Decreto fa riferimento, tra l'altro, al primo comma, vale a dire la missione di difesa militare di cui di cui all'Articolo 1 della citata Legge n. 189/1959.

63. Per quanto attiene alle effettive funzioni svolte, il Governo afferma che, pur se è innegabile che la Guardia di Finanza svolga attività di polizia altamente tecniche e specialistiche, è altrettanto certo che la componente militare – con riferimento ai compiti stabiliti per legge - è sufficientemente sviluppata. I membri di questo Corpo beneficiano di un addestramento militare e di polizia (cinque anni per gli ufficiali, tre anni per gli ispettori e circa un anno per i finanzieri, dove l'addestramento militare è di centrale importanza) e prestano giuramento come il personale militare. Inoltre, la Guardia di Finanza ha partecipato a missioni internazionali, quali quelle in Afghanistan e Libia, ed attualmente partecipa all'operazione militare "*Eunavfor Med*". Va anche rilevato che la Guardia di Finanza possiede ed utilizza una delle principali flotte navali dell'aviazione nel Mediterraneo, con diverse centinaia di unità navali ed aeree. Il Governo afferma inoltre che, pur se le funzioni di difesa attiva del territorio nazionale e la partecipazione alle operazioni di guerra non rivestono, fortunatamente, una posizione dominante rispetto alle altre funzioni, è necessario garantire il massimo grado di coesione, operatività ed immediata capacità di risposta nel caso in cui l'esercizio di queste funzioni sia necessario a causa di una situazione di emergenza.
64. Il Governo sottolinea che, nell'ambito specifico della lotta alle minacce terroristiche, la Guardia di Finanza ha la missione esclusiva di ricercare, individuare e bloccare le forniture ed il finanziamento del terrorismo internazionale. Il Governo afferma che questa non è soltanto una semplice attività di polizia, ma una funzione di sicurezza interna ed esterna del paese e dell'intera comunità internazionale. Il governo sostiene inoltre che è assolutamente impossibile cercare di operare una distinzione concettuale tra le funzioni di polizia in senso stretto e le missioni che comportano la difesa dello Stato, in considerazione dell'attuale situazione geopolitica caratterizzata da forme non tradizionali, asimmetriche e globalizzate di conflitto.
65. Pertanto il Governo chiede che la compatibilità della legislazione in questione con la Carta sociale europea debba essere valutata alla luce della terza parte dell'Articolo 5 della Carta sociale europea, in cui si afferma che "*Il principio dell'applicazione di queste garanzie (il diritto di costituire organizzazioni sindacali) 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.*"
66. Per quanto riguarda gli organi di rappresentanza militare, il Governo afferma che, anche se un organismo di rappresentanza militare non può essere assimilato ad un sindacato, il primo non ha solo funzioni consultive, ma ha il

diritto di formulare pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento economico e la tutela giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale del personale militare rappresentato (Articolo 1478, comma 4, del Decreto legislativo n. 66/2010 ). Inoltre, gli organi di rappresentanza militare possono prospettare istanze di carattere collettivo, relative a campi di interesse quali: la conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, la qualificazione professionale, le provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio, le condizioni igienico-sanitarie e gli alloggi. (Articolo 1478, comma 8, del Decreto legislativo n. 66/2010).

67. Il governo sottolinea che, ai sensi dell'Articolo 1477 del Decreto legislativo n. 66/2010, gli organi di rappresentanza militare sono eletti con voto diretto, nominativo e segreto dal personale militare, che ha pertanto il diritto di scegliere i propri rappresentanti nell'ambito delle disposizioni attualmente in vigore.
68. Di conseguenza, il Governo sostiene che la legislazione applicabile alle forze armate e, in particolare, alla Guardia di Finanza, non viola l'Articolo 5 della Carta.

## **B – Valutazione del Comitato**

69. Il diritto di costituire associazioni di carattere sindacale ai sensi dell'Articolo 5 della Carta comprende una libertà positiva e negativa di costituire o non costituire un'organizzazione sindacale e di aderirvi o meno. Si applica all'intero settore pubblico. Il compito del Comitato è quello di esaminare la conformità con la Carta delle leggi o dei regolamenti nazionali che determinano, per le forze di polizia, la misura in cui le garanzie previste da tale articolo sono applicabili ad esse e, per le forze armate, il principio che disciplina l'applicazione di queste garanzie e la misura in cui si applicano ad esse.

70. Il Comitato ricorda che deve essere preso in considerazione anche l'Articolo G della Carta. Esso stabilisce che qualsiasi restrizione al diritto di costituire associazioni di carattere sindacale previsto dall'Articolo 5 della Carta deve essere sancita per legge ed [essere] necessaria in una società democratica, tra l'altro, per la tutela della sicurezza nazionale (cfr. Consiglio europeo dei sindacati delle forze di polizia (CESP) contro Francia, Ricorso n. 101/2013, decisione sul merito del 27 gennaio 2016, commi 61 e 80). Inoltre, il Comitato prende atto degli strumenti internazionali sopra citati (cfr. paragrafi 28-37), in particolare la Raccomandazione CM/Rac (2010)4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (Allegato, commi 53-57).

*Con riferimento alla libertà di costituire associazioni sindacali e di aderirvi o meno*

71. Il Comitato osserva che, ai sensi del Decreto legislativo n. 68 del 19 marzo 2001, Articolo 1 (Natura e dipendenza), comma 1, "Il Corpo della Guardia di finanza è forza di polizia ad ordinamento militare con competenza generale in materia economica e finanziaria sulla base delle peculiari prerogative conferite dalla legge". Il Comitato prende atto delle asserzioni della CGIL secondo cui le disposizioni dell'Articolo 1475, commi 1 e 2, del Codice dell'ordinamento militare pregiudicano la libertà degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la tutela dei loro interessi economici e sociali e di aderire a dette organizzazioni.
72. Per quanto attiene alle disposizioni dell'Articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, il Comitato prende atto che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 120/2018, ha dichiarato incostituzionale la prima parte dell'Articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare con riferimento al divieto per il personale militare di costituire associazioni sindacali. La Corte ha stabilito che l'Articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare che recita "*i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali.*" dovrà essere interpretato come segue "*i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali.* "
73. Pertanto il Comitato osserva che, sulla base della sentenza della Corte Costituzionale sopra menzionata, il personale militare e quindi gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza possono ora costituire associazioni sindacali. Tuttavia, le condizioni e le restrizioni applicabili a tali associazioni sindacali saranno ulteriormente precisate in una legge distinta e separata che il Comitato non può esaminare al momento della presente decisione. Pertanto, il Comitato esamina se l'attuale quadro giuridico e la prassi alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018 sono conformi ai requisiti dell'Articolo 5 della Carta.
74. Il Comitato ricorda di aver considerato che il diritto di costituire associazioni sindacali può essere efficacemente attuato soltanto se la creazione stessa, l'adesione ad un'associazione esistente, la sua ipotetica affiliazione ad altre associazioni e la sua organizzazione ed il suo funzionamento interno sono tutelati da opportune garanzie (Consiglio europeo dei sindacati della polizia europea (CESP) contro Portogallo, Ricorso n. 11/2001, decisione sul merito del 21 maggio 2002, comma 28).

*1. Libertà di costituire associazioni sindacali – Una prima garanzia del diritto di costituire associazioni sindacali*

*Libertà degli appartenenti alle forze di polizia di costituire associazioni*

### *sindacali*

75. Il Comitato rileva che, con riferimento alle forze di polizia, pur se il diritto di costituire associazioni sindacali può essere limitato a norma dell'articolo G della Carta, esso non può essere completamente negato (Conclusioni I (1969), Dichiarazione sull'interpretazione in merito all'Articolo 5; Consiglio europeo dei sindacati della forze di polizia Europea (CESP) contro Portogallo, Ricorso n. 11/2001, decisione sopra citata, comma 25; Confederazione europea di Polizia (EuroCOP) contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, decisione sul merito del 2 dicembre 2013, commi 71-72; Consiglio europeo dei sindacati delle forze di polizia (CESP) contro Francia, Ricorso n. 101/2013, decisione sul merito del 27 gennaio 2016, comma 62). Gli appartenenti alle forze di polizia devono poter costituire o aderire a vere associazioni per la tutela dei loro interessi materiali e morali e [...] tali associazioni devono poter beneficiare della maggior parte delle prerogative sindacali [...]. Garanzie fondamentali devono essere fornite agli appartenenti alle forze di polizia con riferimento i) alla costituzione delle loro associazioni professionali; ii) alle prerogative sindacali che possono essere agite da queste associazioni; e iii) alla tutela dei loro rappresentanti (CESP contro Portogallo, Ricorso n. 11/2001, sentenza sopra citata, commi 26-27; EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, comma 73; CESP contro Francia, Ricorso n. 101/2013, decisione sopra citata, comma 62).

76. Il Comitato sottolinea che, nonostante la categorizzazione formale di un organismo adottata nella legislazione nazionale, il diritto dei funzionari di polizia di costituire associazioni sindacali può essere limitato fintantoché viene loro riconosciuto il diritto di costituire associazioni professionali aventi caratteristiche e competenze simili a quelle delle organizzazioni sindacali (EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, commi 76 e 77; cfr. anche CESP contro Francia, Ricorso n. 101/2013, sentenza sopra citata, comma 68).

### *Libertà degli appartenenti alle forze di polizia di costituire associazioni*

#### *sindacali*

77. Il Comitato afferma di aver considerato che l'Articolo 5 della Carta consente agli Stati firmatari d'imporre restrizioni al diritto di costituire associazioni sindacali di appartenenti alle forze armate e concede loro un ampio margine discrezionale a tale riguardo, fatte salve le condizioni stabilite dall'articolo G della Carta.

78. Il Comitato rileva che, a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018 dell'11 aprile 2018 (cfr. precedente paragrafo 27), il personale militare deve poter costituire associazioni sindacali.

79. Nel caso *Matelly contro Francia* (cfr. precedente paragrafo 15) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sostenuto che "le restrizioni giuridiche [...] devono essere interpretate in modo rigoroso e limitate all'esercizio del diritto in questione [e] non devono compromettere l'essenza stessa del diritto di costituire associazioni sindacali"; una mera soppressione del diritto di costituire organizzazioni non è una "misura necessaria" in una società democratica "(cfr. anche *ADEFDROMIL contro Francia*, sentenza sopra citata, commi 55, 58 e 60; *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) contro Spagna*, sentenza sopra citata, commi 28-33). Inoltre, pur se l'Articolo 8, comma 2, del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché l'Articolo 22, comma 2, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e l'Articolo 9, comma 2, della Convenzione OIL (n. 87) prevedono la possibilità d'imporre restrizioni sul diritto degli appartenenti alle forze armate di costituire associazioni di carattere sindacale, non consentono la piena esclusione di tale diritto. Inoltre, la Raccomandazione CM/Rac (2010)4 del Comitato dei Ministri (Allegato, comma 54; cfr. precedente paragrafo 32) sottolinea che gli appartenenti alle forze armate dovrebbero avere il diritto di aderire ad associazioni indipendenti che rappresentino i loro interessi ed hanno il diritto di costituire associazioni sindacali ed invita gli Stati firmatari a revocare restrizioni sproporzionate al diritto di associazione degli appartenenti alle forze armate.
80. Nella fattispecie, il Comitato prende atto delle asserzioni della CGIL secondo cui gli organi di rappresentanza del personale militare non possono essere considerati equivalenti ad un'associazione sindacale costituita sulla base del principio della libera associazione dei lavoratori poiché la loro creazione non è libera e volontaria, ma è piuttosto prevista dalla legge, gli appartenenti devono ottenere un'autorizzazione formale per costituire associazioni sindacali e queste ultime sono soggette ad un controllo amministrativo. In questo senso, prende atto del fatto che, ai sensi dell'articolo 1475, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare, "la costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della Difesa". Con la sentenza n. 120/2018, la Corte Costituzionale ha preso atto che l'Articolo 1475, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare non è stato messo in discussione. La Corte ha sostenuto che tale requisito si applica anche alle associazioni sindacali dei militari e che, in ogni caso, lo statuto di tali associazioni dovrà rispettare i requisiti di democrazia e neutralità e che la struttura, il funzionamento ed il finanziamento delle associazioni sindacali dovranno essere controllati.
81. Il Comitato prende atto anche delle affermazioni del Governo secondo cui la "previa autorizzazione" del Ministro della Difesa rappresenta una valutazione della legittimità e della compatibilità delle associazioni professionali del personale militare con i principi democratici nonché con i principi di imparzialità, neutralità ed efficacia, al fine di garantire la tutela degli interessi fondamentali di tutti i cittadini.
82. Il Comitato afferma che le associazioni sindacali devono essere libere di

costituirsi senza previa autorizzazione e le formalità iniziali quali la dichiarazione e la registrazione devono essere semplici e facili da applicare (Conclusioni 2010, Georgia). Devono inoltre essere previste disposizioni di diritto interno per il diritto di appello ai tribunali per garantire che tali diritti siano rispettati (Conclusioni 2016, Malta). Il Comitato ha sostenuto che "il principio della registrazione obbligatoria delle associazioni sindacali non è (...) incompatibile con l'Articolo 5, a condizione che i soggetti interessati dispongano di una tutela amministrativa e giurisdizionale adeguata contro l'abuso del potere di rifiutare la registrazione di un'associazione sindacale (Conclusioni II, p. 184). Il Comitato ha sottolineato che i procedimenti giudiziari e, quindi, il contraddittorio, offrono un'adeguata tutela nei confronti del rifiuto arbitrario di registrazione (CESP contro Portogallo, Ricorso n. 11/2001, sentenza sopra citata, commi 30-34; cfr. altresì CESP contro Francia, Ricorso n. 101/2013, sentenza sopra citata, comma 70).

83. Dato che nel caso di specie la costituzione di associazioni sindacali o organizzazioni professionali da parte degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza è soggetta al previo consenso del Ministro della Difesa e considerata la mancanza di disposizioni per i ricorsi e rimedi amministrativi e giudiziari nei confronti del rifiuto arbitrario di registrazione, il Comitato ritiene che questa restrizione al diritto degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di costituire associazioni sindacali sia eccessiva rispetto all'Articolo 5 della Carta. Ritiene che la situazione equivalga ad una violazione di detto Articolo.

## *2. Libertà di aderire o meno ad associazioni sindacali – Una seconda*

### *garanzia del diritto di costituire associazioni sindacali*

84. Sebbene il diritto garantito dall'Articolo 5 sia il diritto dei singoli soggetti di costituire ed aderire ad associazioni sindacali, l'Articolo 5 stabilisce che i lavoratori devono essere liberi di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali. Il Comitato ha costantemente sostenuto che ciò implica, per le organizzazioni stesse, il diritto di costituire e aderire alle Federazioni (cfr. CESP contro Portogallo, Ricorso n. 11/2001, sentenza sopra citata, commi 37-38; EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, commi 105-123).

85. La misura in cui le leggi ed i regolamenti nazionali possono applicare tali salvaguardie e garanzie alla polizia ed alle forze armate deve rispettare i seguenti principi ed i requisiti restrittivi dell'Articolo G.

### *Libertà di aderire o meno ad associazioni sindacali: le forze di polizia*

86. Riguardo alla libertà di aderire ad associazioni sindacali, l'Articolo 1475,

comma 2, del Codice dell'ordinamento militare prevede il divieto per gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di aderire ad altre associazioni sindacali. La restrizione è quindi prevista dalla legge. Il Governo sostiene che la restrizione è necessaria per la tutela dei diritti e delle libertà altrui e per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale.

87. Il Comitato conferma la sua opinione per cui leggi o regolamenti che (i) vietano agli appartenenti alle forze di polizia di costituire le loro associazioni sindacali o di aderire ad un'associazione sindacale di propria scelta, o (ii) li obbligano ad aderire ad un'associazione sindacale imposta per legge, sono contrari alla Carta perché sopprimono completamente la libertà di associazione (Conclusioni III (1973), Dichiarazione sull'interpretazione relativa all'Articolo 5). Il Comitato prende anche atto della Raccomandazione CM/Rac (2001)10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (cfr. il precedente paragrafo 31) che sancisce che "Il personale di polizia gode dei diritti sociali ed economici, in quanto funzionari pubblici, nella misura più ampia possibile. In particolare, il personale deve godere dei diritti sindacali o di partecipare ad organizzazioni rappresentative (...)".
88. Il Comitato ritiene che la libertà di aderire o meno ad associazioni sindacali o ad associazioni professionali da parte di ciascun appartenente alle forze di polizia, nonché la libertà delle associazioni professionali/sindacali di polizia di affiliarsi ad organizzazioni nazionali o internazionali sia essenziale per il diritto di associazione stabilito dalla Carta. In questo caso, un divieto alla libertà di aderire ad altre associazioni nei confronti degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza è sproporzionato poiché li priva di un mezzo efficace per rivendicare i loro interessi economici e sociali, e pertanto non è necessario in una società democratica.
89. Per questi motivi, il Comitato ritiene che il divieto per gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di aderire ad altre associazioni sindacali, laddove la Guardia di Finanza è funzionalmente equivalente ad una forza di polizia, si configura come una violazione dell'Articolo 5 della Carta.

*Libertà di aderire o meno ad associazioni sindacali: le forze armate*

90. Il Comitato ha anche sostenuto che, nel caso delle associazioni di rappresentanza dei militari, un divieto totale di affiliazione alle organizzazioni sindacali nazionali dei lavoratori dipendenti non è necessario o proporzionato e pertanto non soddisfa i requisiti degli Articoli 5 e G della Carta, in particolare perché la restrizione ha l'effetto concreto di privare le associazioni rappresentative di un mezzo efficace per negoziare le condizioni di lavoro per conto dei loro iscritti, nella misura in cui le organizzazioni confederali nazionali dei lavoratori dipendenti possiedono un significativo potere contrattuale nei negoziati nazionali (Organizzazione europea delle associazioni militari (EUROMIL) contro Irlanda, Ricorso n. 112/2014, decisione sul merito del 12 settembre 2017, commi 51-57).

91. Il Comitato rileva che, nel caso di specie, il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali è sancito per legge, in particolare dall'Articolo 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare e che, secondo il Governo, la restrizione per il personale militare di aderire ad altre organizzazioni sindacali è necessaria per la tutela dei diritti e delle libertà altrui e per la tutela dell'interesse pubblico e della sicurezza nazionale. La restrizione è intesa a garantire la neutralità e l'efficacia operativa delle forze armate.
92. Nel considerare se la restrizione sia necessaria in una società democratica, ai sensi dell'articolo G della Carta, il Comitato ritiene che gli appartenenti alle forze armate che possono essere esclusi debbano essere definiti in modo restrittivo e che la completa soppressione del diritto di associazione degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza (che comporta la libertà di costituire organizzazioni/associazioni sindacali, nonché la libertà di aderirvi o meno) non è una misura necessaria in una società democratica per la tutela, tra l'altro, della sicurezza nazionale. Il Comitato non ritiene che un divieto totale di affiliazione alle associazioni sindacali sia necessario o proporzionato, in particolare perché la restrizione ha l'effetto concreto di privare gli stessi appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza o le associazioni sindacali che li rappresentano di un mezzo efficace di negoziazione delle condizioni di lavoro. Ai sensi dell'Articolo 5, gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza dovrebbero poter aderire ad un'associazione sindacale di loro scelta e le associazioni sindacali dovrebbero potersi affiliare ad organizzazioni nazionali ed internazionali.
93. Pertanto, il Comitato ritiene che il divieto totale degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di aderire ad altre associazioni sindacali, laddove la Guardia di Finanza è funzionalmente equivalente ad una forza armata, si configura come violazione dell'Articolo 5 della Carta.

*3. Con riferimento alle prerogative sindacali – Una terza garanzia del diritto di costituire associazioni di carattere sindacale*

94. Per quanto concerne le prerogative sindacali, il Comitato ricorda di aver sostenuto che le prerogative sindacali di base configurano il diritto di formulare richieste in materia di condizioni di lavoro e di retribuzione, il diritto di accesso al luogo di lavoro, nonché il diritto di associazione e di espressione. Tale definizione si applica alle organizzazioni professionali degli agenti di polizia ed alle altre organizzazioni professionali (CESP contro Portogallo, Ricorso n. 11/2001, decisione sopra citata, comma 40).
95. Il Comitato osserva che, in merito alle richieste in materia di condizioni di lavoro e di retribuzione, la CGIL sostiene che gli organi di rappresentanza del personale militare istituiti dal Codice sull'ordinamento militare hanno una funzione puramente consultiva e la loro competenza è limitata a questioni particolari che non comprendono, ad esempio, la retribuzione nel suo complesso. A tale riguardo, il Comitato ha osservato in precedenza che il diritto

di formulare richieste in materia di condizioni di lavoro è garantito in parallelo dall'Articolo 6, comma 2, nell'ambito del diritto alla contrattazione collettiva (EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, comma 83). Il Comitato decide pertanto di esaminare la questione ai sensi dell'Articolo 6, comma 2, della Carta.

96. Per quanto riguarda il diritto di accesso al luogo di lavoro ed il diritto di associazione ed espressione, il Comitato osserva che l'organizzazione ricorrente non ha formulato particolari osservazioni.

*4. Con riferimento alla tutela dei rappresentanti – Una quarta garanzia per l'esercizio del diritto di costituire associazioni di carattere sindacale*

97. Il Comitato rileva che l'adeguatezza della tutela dei rappresentanti delle associazioni professionali rispetto alle interferenze esterne non è stata messa in discussione da nessuna delle due Parti. Pertanto il Comitato non esaminerà la questione.
98. Alla luce di quanto sopra, il Comitato ritiene che il Codice dell'ordinamento militare limiti il diritto di costituire associazioni sindacali garantito dall'Articolo 5 della Carta in modo non necessario in una società democratica per la tutela, tra l'altro, della sicurezza nazionale, ai sensi dell'Articolo G. Pertanto il Comitato ritiene che vi sia violazione dell'Articolo 5 della Carta nei confronti degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, a prescindere dalla natura civile o militare dei compiti loro assegnati.

## **II. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6, COMMA 1, DELLA CARTA**

99. L'Articolo 6, comma 1, recita come segue:

### **Articolo 6 – Diritto di contrattazione collettiva**

Parte I: "Tutti i lavoratori e datori hanno diritto di negoziare collettivamente."

Parte II: "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva, le Parti s'impegnano a:

1. a favorire consultazioni paritetiche tra lavoratori e datori di lavoro; [...]"

100. L'Articolo G della Carta recita come segue:

### **Articolo G – Restrizioni**

"1. I diritti ed i principi enunciati nella Parte I, quando saranno effettivamente attuati, e l'esercizio effettivo di tali diritti e principi come previsto nella parte II, non potranno essere oggetto di restrizioni o di limitazioni non specificate nelle parti I e II ad eccezione di quelle stabilite dalla legge e che sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

2. Le restrizioni apportate, in virtù della presente Carta, ai diritti ed agli obblighi ivi riconosciuti possono essere applicate solo per gli scopi per i quali sono stati previste.”

## **A – Argomentazioni delle Parti**

### **1. L’organizzazione ricorrente**

101. La CGIL sostiene che l'Italia non promuove in alcun modo la consultazione congiunta tra gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza ed il loro datore di lavoro, ovvero il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il che equivale ad una violazione dell'Articolo 6, comma 1, della Carta.

### **2. Il Governo convenuto**

102. Il Governo contesta l'affermazione secondo cui le funzioni esercitate dalle organizzazioni di rappresentanza dei militari siano solo consultive. Sostiene che queste organizzazioni partecipano alla consultazione in merito alle condizioni di lavoro del personale delle forze di polizia ad ordinamento militare, ivi compreso il Corpo della Guardia di Finanza.

103. Nella sua ulteriore risposta il Governo sostiene che il sistema di rappresentanza dei militari, sancito dagli Articoli 1476 e seguenti del Codice dell'ordinamento militare, consente d'inserire ed esaminare le questioni relative al benessere ed alle condizioni del personale nei processi decisionali del Corpo della Guardia di Finanza.

104. Il Governo afferma inoltre che sono in corso lavori parlamentari per valutare la possibilità d'introdurre modifiche alla legislazione relativa alle organizzazioni di rappresentanza dei militari.

## **B – Valutazione del Comitato**

105. Il Comitato rileva innanzitutto che, a differenza dell'Articolo 5 della Carta, nulla nella formulazione dell'Articolo 6 autorizza gli Stati firmatari ad imporre restrizioni con particolare riferimento alla polizia o alle forze armate (CESP contro Francia, Ricorso n. 2013, sentenza sopra citata, comma 18; EUROMIL contro Irlanda, Ricorso n. 112/2014, sentenza sopra citata, comma 85). Pertanto, eventuali restrizioni devono essere conformi ai requisiti di cui all'Articolo G della Carta (EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, comma 159). Dato che, diversamente dalla formulazione dell'Articolo 5 della Carta, quella dell'Articolo 6 della Carta non fa distinzione tra i diritti di cui la polizia e le forze armate possono godere in virtù delle sue disposizioni, il Comitato non esaminerà separatamente la situazione a seconda della natura civile o militare del Corpo della Guardia di Finanza in relazione all'Articolo 6, comma 1.

106. Il Comitato ricorda inoltre che, ai sensi dell'Articolo 6, comma 1, della Carta, gli Stati firmatari devono adottare misure positive per promuovere una

consultazione congiunta in seno alle organizzazioni, in cui entrambe le Parti siano rappresentate su un piano di parità e s'impegnano in consultazioni, indipendentemente dalla presenza dei rappresentanti del Governo. Se le consultazioni congiunte non avvengono spontaneamente, lo Stato interessato dovrà istituire organismi permanenti, in cui le organizzazioni sindacali e quelle datoriali siano rappresentate in modo equo e congiunto, consentendo alle parti sociali di discutere e formulare le loro opinioni su tutte le questioni d'interesse comune (*Centrale générale des services publics* (CGSP) contro Belgio, Ricorso n. 25/2004, sentenza sul merito del 9 maggio 2005, comma 41).

107. La consultazione deve riguardare anche il settore pubblico (Conclusioni III (1973), Danimarca, Germania, Norvegia, Svezia). Nel caso di funzionari vincolati da regolamenti di legge, le consultazioni dovranno riguardare soprattutto la redazione e l'attuazione di questi regolamenti, ma gli Stati firmatari non sono tenuti a sottoporre gli emendamenti presentati durante i lavori parlamentari per la consultazione con le organizzazioni sindacali (CGSP contro Belgio, Ricorso n. 25/2004, sentenza sopra citata, commi 40-41).
108. Il Comitato osserva che la CGIL sostiene che l'Italia non promuova una consultazione congiunta equa e paritaria tra i lavoratori, da un lato, ed il datore di lavoro dall'altro.
109. Con riferimento alla composizione degli organi consultivi, il Comitato rileva che il sistema di rappresentanza degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza consiste in: (i) organi di base presso le unità a livello minimo compatibile con la struttura di ciascuna Forza armata o Corpo armato; (ii) organi intermedi presso gli alti comandi e (iii) un organo centrale, a carattere nazionale ed interforze (COCER), articolato e suddiviso in commissioni interforze di categoria (ufficiali, sottufficiali e volontari) ed in sezioni di Forza armata o Corpo armato (Esercito Italiano, Marina militare, Aeronautica militare, Carabinieri e Guardia di Finanza) (Articolo 1476 del Codice dell'ordinamento militare). Il COCER si riunisce almeno una volta all'anno in sessione congiunta di tutte le sezioni istituite per formulare pareri e raccomandazioni e per avanzare richieste, nei limiti delle competenze attribuite e dei poteri conferiti (Articoli 1478 (1) - (3) del Codice dell'ordinamento militare).
110. Con riferimento alla portata delle questioni che saranno discusse nell'ambito della consultazione congiunta, essa comprenderà questioni quali: conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare; qualificazione professionale; provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio; integrazione del personale militare femminile; attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari (Articolo 1478, comma 8, del Codice dell'ordinamento militare). Dalle competenze degli organi di rappresentanza dei militari sono escluse le materie concernenti l'organizzazione, l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale. Pertanto esse non possono costituire oggetto di consultazione congiunta (Articolo 1478, comma 7, del Codice dell'ordinamento

militare).

111. Per quanto attiene al processo di consultazione congiunta, il Comitato rileva che il Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER) può formulare pareri, raccomandazioni e richieste su tutte le questioni che sono oggetto di disposizioni legislative o regolamentari in materia di sicurezza giuridica, economica, sociale, situazione sanitaria, culturale e morale, retribuzione e tutela del personale militare. Il COCER può inoltre essere ascoltato, a sua richiesta, dalle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, sulle materie di cui sopra e secondo le procedure previste dai regolamenti parlamentari (Articolo 1478, comma 5, del Codice dell'ordinamento militare).
112. Il Comitato rileva altresì che gli organi della rappresentanza militare, intermedi e di base, concordano con i Comandi e gli organi dell'amministrazione militare, le forme e le modalità per trattare le materie di cui sopra [di loro competenza] (Articolo 1478, comma 6, del Codice dell'ordinamento militare). Per i provvedimenti da adottare in materia di attività assistenziale, culturale, ricreativa e di promozione sociale, anche a favore dei familiari, l'amministrazione militare competente può avvalersi dell'apporto degli organi di rappresentanza intermedi o di base, per i rapporti con le Regioni, le Province ed i Comuni (articolo 1478, comma 10, del Codice dell'ordinamento militare).
113. Il Comitato osserva che gli organi di rappresentanza militare (principalmente il COCER) possono essere coinvolti nelle consultazioni sulle disposizioni legislative e normative relative ai diritti sociali ed economici del personale militare (Articolo 1478, comma 4 e seguenti, del Codice dell'ordinamento militare). Pertanto, il Comitato rileva inoltre che esistono meccanismi per consultare gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza su questioni rilevanti per la loro vita professionale. I meccanismi di consultazione esistenti consentono la discussione tra gli organi rappresentativi degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza ed il loro datore di lavoro su questioni di reciproco interesse, in conformità con l'Articolo 6, comma 1, della Carta.
114. Il Comitato ritiene che la CGIL non abbia sufficientemente dimostrato in che modo il Governo non abbia promosso consultazioni congiunte o in che misura i meccanismi esistenti siano inefficaci nella pratica.
115. Pertanto il Comitato ritiene che non vi sia alcuna violazione dell'Articolo 6, comma 1, della Carta.

### **III. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6, COMMA 2, DELLA CARTA**

116. L'Articolo 6, comma 2, recita come segue:

**Articolo 6 – Diritto di contrattazione collettiva**

Parte I: “Tutti i lavoratori e datori hanno diritto di negoziare collettivamente.”

Parte II: “Per garantire l’effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva, le Parti s’impegnano a:

2. 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;

[...]”

117. L’Articolo G della Carta recita come segue:

#### **Articolo G – Restrizioni**

“1. I diritti ed i principi enunciati nella Parte I, quando saranno effettivamente attuati, e l’esercizio effettivo di tali diritti e principi come previsto nella parte II, non potranno essere oggetto di restrizioni o di limitazioni non specificate nelle parti I e II ad eccezione di quelle stabilite dalla legge e che sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l’ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

2. Le restrizioni apportate, in virtù della presente Carta, ai diritti ed agli obblighi ivi riconosciuti possono essere applicate solo per gli scopi per i quali sono stati previste.”

### **A – Argomentazioni delle Parti**

#### **1. L’organizzazione ricorrente**

118. La CGIL sostiene che l’Italia viola l’Articolo 6, comma 2, della Carta in quanto non promuove meccanismi di negoziazione volontaria tra gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza (o delle loro organizzazioni) e il loro datore di lavoro, ovvero il Ministero dell’Economia e delle Finanze, al fine di disciplinare le condizioni di lavoro mediante contratti collettivi.

119. La CGIL afferma che gli organi di rappresentanza dei militari, previsti dalla legge, non possono garantire il diritto alla contrattazione collettiva, poiché la loro competenza è limitata a determinati materie quali la conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, la qualificazione professionale, le provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio, le attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari, o gli alloggi (che non comprendono, ad esempio, la retribuzione nel suo complesso e la gestione del personale) ed hanno solo compiti consultivi nel senso che possono avanzare rivendicazioni e richieste e formulare proposte e pareri.

120. La CGIL sostiene che gli organi di rappresentanza dei militari non negoziano realmente con il datore di lavoro la disciplina delle condizioni di

lavoro degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, in particolare per quanto riguarda la retribuzione.

## **2. Il Governo convenuto**

121. Il Governo sostiene che gli organi di rappresentanza del personale militare non esercitino soltanto funzioni consultive. Tali organi prevedono anche la consultazione sulle condizioni di lavoro degli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare, ivi compresa la Guardia di Finanza. A tale riguardo, il Governo fa riferimento agli Articoli 2 e 4 del Decreto legislativo n. 195 del 12 maggio 1995, che stabilisce che i rappresentanti del Consiglio Centrale di rappresentanza militare (COCER) partecipano alla consultazione su materie quali: trattamento economico fondamentale ed accessorio; trattamento di fine rapporto e forme pensionistiche complementari; durata massima dell'orario di lavoro settimanale; congedo ordinario e congedo straordinario; aspettativa per motivi di salute e di famiglia; permessi brevi per esigenze personali; trattamento economico di missione, di trasferimento e di lavoro straordinario; criteri di massima per la formazione e l'aggiornamento professionale, ecc.

Nella sua ulteriore risposta, il Governo afferma che, ai sensi dell'Articolo 1478 del Decreto legislativo n. 66/2010, gli organi di rappresentanza dei militari sono autorizzati a formulare pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa le condizioni, il trattamento economico, la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale del personale militare che rappresentano. Gli organi di rappresentanza dei militari sono altresì autorizzati ad avanzare le istanze di carattere collettivo, relative ai seguenti campi di interesse: conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare; qualificazione professionale; inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare; provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio; integrazione del personale militare femminile; attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari; organizzazione delle sale convegno e delle mense; condizioni igienico-sanitarie; alloggi.

## **B – Valutazione del Comitato**

123. Il Comitato afferma innanzitutto che nulla nella formulazione dell'Articolo 6 della Carta autorizza gli Stati firmatari ad imporre restrizioni sul diritto alla contrattazione collettiva in capo alla polizia o alle forze armate in particolare (cfr. il precedente paragrafo 105).

124. Ai sensi dell'Articolo 6, comma 2, della Carta, gli Stati firmatari sono tenuti a promuovere, ove necessario e opportuno, meccanismi di negoziazione volontaria, tra l'altro, in tema di disciplina delle condizioni di lavoro (CESP contro Portogallo, Ricorso n. 11/2002, sentenza sopra citata, commi 51 e 63).

125. Il Comitato rileva inoltre che la misura in cui la contrattazione collettiva ordinaria si applica ai funzionari può essere determinata dalla legge. Tuttavia, i funzionari mantengono sempre il diritto di partecipare a qualsiasi processo direttamente rilevante per la determinazione delle procedure ad essi applicabili (Conclusioni III, (1973) Germania, CESP contro Portogallo, Ricorso n. 11/2002, sentenza sopra citata, comma 58). La mera audizione di una Parte su un esito predeterminato non soddisfa i requisiti dell'Articolo 6, comma 2, della Carta. Al contrario, è imperativo consultare regolarmente tutte le Parti nel processo di definizione dei termini e delle condizioni di impiego e prevedere quindi la possibilità di influenzarne l'esito. Soprattutto in una situazione in cui i diritti sindacali sono stati limitati, il meccanismo della contrattazione deve mantenere la sua capacità di argomentare e negoziare per conto dei lavoratori tramite almeno un meccanismo efficace. Inoltre, al fine di soddisfare questo requisito, il meccanismo della contrattazione collettiva deve essere tale da offrire realmente la possibilità di un esito negoziato a favore dei lavoratori (EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, commi 176-177; EUROMIL contro Irlanda, Ricorso n. 112/2014, decisione sopra citata, commi 87-88).
126. Il Comitato prende atto che le condizioni normative e retributive nei confronti degli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento civile e militare sono stabilite con Decreto del Presidente della Repubblica italiana (quali il Decreto del Presidente della Repubblica n. 39 del 15 marzo 2018). Rileva inoltre che gli Articoli 2 e 7 del Decreto legislativo n. 195 del 12 maggio 1995 stabiliscono le modalità per disciplinare i contenuti del rapporto di lavoro del personale della polizia e delle forze armate, ivi compresa la procedura negoziale da adottare con i rappresentanti di queste forze prima dell'adozione di un Decreto del Presidente della Repubblica (rispettivamente le organizzazioni sindacali per le forze di polizia ad ordinamento civile ed il Consiglio centrale di rappresentanza (COCER) per le forze di polizia ad ordinamento militare). Le procedure per l'emanazione dei Decreti del Presidente della Repubblica sono avviate dal Ministro per la Funzione pubblica almeno quattro mesi prima dei termini di scadenza previsti dai precedenti Decreti. Entro lo stesso termine, il Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER) del personale militare (anche separatamente per sezioni Carabinieri, Guardia di Finanza e Forze Armate) può presentare proposte e richieste al Ministro per la Funzione pubblica, al Ministro della Difesa ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze, per il tramite dello Stato Maggiore della Difesa o del Comando Generale corrispondente (Articolo 7(1) del Decreto legislativo n. 195 del 12 maggio 1995).
127. Il Comitato osserva inoltre che, a seguito delle riunioni cui partecipano i delegati del Comando generale della Guardia di Finanza e rappresentanti delle rispettive sezioni del COCER, viene concordato e sottoscritto uno "schema di provvedimento" (Articolo 7, comma 5, del Decreto n. 195 del 12 maggio 1995). La sezione COCER della Guardia di Finanza, entro il termine di cinque giorni dalla ricezione dello "schema di provvedimento" di cui sopra, può trasmettere, ove dissenziente, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri competenti, le proprie osservazioni in ordine al predetto schema, per il tramite

dei rispettivi Comandi Generali (Articolo 7, comma 6, del Decreto legislativo n. 195 del 12 maggio 1995).

128. Il Comitato osserva che il COCER può anche formulare pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento economico, la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale del personale militare (Articolo 1478, comma 4, del Codice dell'ordinamento militare). Tuttavia, ai sensi dell'Articolo 1478, comma 7, del Codice dell'ordinamento militare, dalle competenze degli organi rappresentativi sono completamente escluse alcune materie quali l'addestramento, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.
129. Il Comitato ha avuto in precedenza l'opportunità di considerare la questione della contrattazione collettiva e, in particolare, la negoziazione in tema di retribuzioni della polizia e delle forze armate. Ha esaminato, ai sensi dell'Articolo 6, comma 2, della Carta se, sulla base di esempi pratici, un'associazione sindacale di polizia o un'associazione professionale di militari sia stata effettivamente consultata e se le sue opinioni siano state prese in considerazione (EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citato, commi 161-178; EUROMIL contro Irlanda, Ricorso n. 112/2014, sentenza sopra citata, commi 84-94).
130. Nella fattispecie, il Comitato rileva che la legislazione prevede una procedura di consultazione degli organi di rappresentanza della Guardia di Finanza prima dell'adozione di un Decreto del Presidente della Repubblica che disciplini le condizioni di lavoro e la retribuzione del personale. Il Comitato osserva che sono state fornite poche informazioni sulla procedura di cui sopra e sulle modalità con le quali essa garantisce effettivamente ed efficacemente una negoziazione significativa rispetto ad una mera audizione. Non vi sono esempi/prove concrete che dimostrino che gli organi di rappresentanza della Guardia di Finanza abbiano spesso potuto incontrare i Ministri interessati o i loro rappresentanti per negoziare su questioni relative alle condizioni di lavoro ed alla retribuzione degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza. Non è stata fornita al Comitato alcuna informazione sull'esito finale di tali consultazioni (ove effettivamente disponibile).
131. Il Comitato rileva altresì che secondo la legge, in caso di disaccordo, il COCER può inviare le proprie osservazioni ai rispettivi Ministri entro il termine di cinque giorni dalla ricezione dello "schema di provvedimento". Il Comitato ritiene che la procedura sopra descritta non presenti le caratteristiche di un vero e proprio negoziato tra due parti - gli organi di rappresentanza della Guardia di Finanza, da un lato, ed i rappresentanti dei Ministeri interessati dall'altro - al fine di disciplinare i termini e le condizioni di lavoro, ivi compresa la retribuzione ai sensi dell'Articolo 6, comma 2, della Carta, ma sia piuttosto una mera consultazione.
132. Il Comitato ritiene pertanto che l'attuale procedura prevista dagli Articoli 2, 4 e 7

del Decreto legislativo n. 195 del 12 maggio 1995, e dall'Articolo 1478 del Codice dell'ordinamento militare, non costituisca un'alternativa ragionevole al processo di contrattazione. Inoltre, gli organi di rappresentanza della Guardia di Finanza non hanno potuto neppure formulare pareri e richieste su questioni di interesse per i loro iscritti quali l'addestramento, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.

133. Alla luce di quanto precede, ne consegue che agli organi di rappresentanza della Guardia di Finanza non vengono forniti mezzi per negoziare effettivamente ed efficacemente le modalità e le condizioni di lavoro, ivi compresa la retribuzione. Pertanto, il Comitato ritiene che vi sia una violazione dell'Articolo 6, comma 2, della Carta.

#### **IV. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6, COMMA 4, DELLA CARTA**

134. L'Articolo 6, comma 4, recita come segue:

##### **Articolo 6 – Diritto di contrattazione collettiva**

Parte I: "Tutti i lavoratori e datori hanno diritto di negoziare collettivamente."

Parte II: "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva, le Parti s'impegnano a:

[...]

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."

##### **Allegato all'Articolo 6, comma 4:**

"Articolo 6, comma 4

Ogni Parte può, per quanto la concerne, regolamentare per legge l'esercizio del diritto di sciopero, a condizione che, ogni altra eventuale limitazione a questo diritto possa essere giustificata ai sensi dell'articolo G."

135. L'Articolo G della Carta recita come segue:

##### **Articolo G – Restrizioni**

"1. I diritti ed i principi enunciati nella Parte I, quando saranno effettivamente attuati, e l'esercizio effettivo di tali diritti e principi come previsto nella parte II, non potranno essere oggetto di restrizioni o di limitazioni non specificate nelle parti I e II ad eccezione di quelle stabilite dalla legge e che sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

2. Le restrizioni apportate, in virtù della presente Carta, ai diritti ed agli obblighi ivi riconosciuti possono essere applicate solo per gli scopi per i quali sono stati previste."

## **A – Argomentazioni delle Parti**

### **1. L'organizzazione ricorrente**

136. La CGIL sostiene che il divieto per gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di esercitare il diritto di sciopero di cui all'Articolo 1475, comma 4, del Decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010 (Codice dell'ordinamento militare), equivale ad una violazione dell'Articolo 6, comma 4, della Carta.
137. La CGIL ritiene che il divieto non sia giustificato alla luce dell'articolo G della Carta. Accetta che il divieto sia previsto dalla legge, ma nega che sia necessario in una società democratica per la tutela dei diritti e delle libertà altrui o per la tutela degli interessi pubblici, della sicurezza nazionale, della salute pubblica o della morale e del buon costume.
138. La CGIL sostiene che in Italia l'esperienza del passato dimostra che è possibile conciliare la natura essenziale di un servizio pubblico con il diritto di sciopero dei lavoratori, prevedendo una procedura per la proclamazione dello sciopero e garantendo livelli minimi di servizio. Pertanto un divieto assoluto non è necessario in una società democratica e può essere sostituito da un divieto parziale.

### **Il Governo convenuto**

139. Il Governo respinge le asserzioni della CGIL nella loro interezza.
140. Il Governo afferma che il divieto di esercitare il diritto di sciopero si applica a tutto il personale militare (Forze armate e Forze di Polizia ad ordinamento militare) ai sensi dell'Articolo 1475, comma 4, del Decreto legislativo n. 66/2010, ed agli appartenenti alla Polizia di Stato (ad ordinamento civile) ai sensi dell'Articolo 84 della Legge n. 121/1981. Il Governo afferma altresì che gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza non subiscono alcun trattamento discriminatorio ingiustificato e che, al contrario, trattarli in modo differente creerebbe un'incoerenza a livello normativo.
141. Il governo sottolinea che, in una società democratica, deve essere garantito un adeguato livello di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. A tale riguardo, i settori della difesa nazionale e della sicurezza pubblica non possono essere trattati come qualsiasi altro servizio pubblico, soprattutto in considerazione della recente recrudescenza del terrorismo internazionale. A differenza di altri settori

pubblici in cui lo sciopero è consentito se viene garantito un servizio minimo, nel campo della sicurezza pubblica questa possibilità farebbe semplicemente capire ai trasgressori che possono agire con minori rischi di essere identificati e puniti e vi saranno minori possibilità di prevenire reati più gravi, ivi compresi i reati contro la persona.

142. Nella sua ulteriore risposta, il Governo sostiene che i requisiti di neutralità, coesione, efficienza ed assoluta capacità operativa della Guardia di Finanza nel difendere gli interessi fondamentali dei cittadini - italiani ed europei - sono totalmente incompatibili con il riconoscimento del diritto di sciopero. L'astensione collettiva dal lavoro da parte degli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza metterebbe a repentaglio i fondamentali interessi nazionali ed europei, nonché i diritti tutelati dalla Costituzione quali la libertà, l'integrità fisica ed il ["sacro dovere"] della difesa del territorio nazionale.

## **B – Valutazione del Comitato**

143. Il Comitato ricorda che il diritto di sciopero è intrinsecamente legato al diritto alla contrattazione collettiva, in quanto rappresenta il mezzo più efficace per ottenere un risultato favorevole da un processo negoziale. È quindi di particolare rilevanza per le organizzazioni sindacali. Di conseguenza, le restrizioni a questo diritto possono essere accettabili solo a determinate condizioni (EUROMIL contro Irlanda, Ricorso n. 112/2014, sentenza sopra citata, comma 111; EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, comma 201).
144. Il Comitato ritiene che l'abolizione del diritto di sciopero incida su uno degli elementi essenziali del diritto alla contrattazione collettiva, come previsto dall'Articolo 6 della Carta, e senza il quale il contenuto di tale diritto diventa privo di sostanza ed è quindi privato della sua efficacia (EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, comma 212).
145. Per quanto riguarda il servizio pubblico, l'Articolo 6, comma 4, della Carta non opera alcuna distinzione tra settore privato e settore pubblico, né tra restrizioni o limitazioni dei diritti garantiti alle forze di polizia e di quelli garantiti alle forze armate, ai sensi dell'Articolo 5 della Carta. Spetta quindi al Comitato dare piena efficacia a questo Articolo. Il Comitato ha riconosciuto il diritto di sciopero delle forze di polizia (EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata). Ad esempio, nell'ambito della disciplina dei diritti di contrattazione collettiva degli agenti di polizia, ha sostenuto che gli Stati devono dimostrare con valide motivazioni la ragione per cui un divieto assoluto del diritto di sciopero è giustificato nello specifico contesto nazionale in questione, rispetto all'imposizione di restrizioni riguardo alle modalità ed alle forme di detto sciopero (EuroCOP contro Irlanda, Ricorso n. 83/2012, sentenza sopra citata, commi 211- 214). Il Comitato ricorda di aver

sostenuto che le restrizioni al diritto di sciopero per gli appartenenti alle forze armate possono essere conformi alla Carta a patto che siano soddisfatti i requisiti di cui all'articolo G, vale a dire che le restrizioni siano previste per legge, perseguano un obiettivo legittimo quale la tutela dei diritti e delle libertà altrui o la tutela dell'interesse pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o la morale ed il buon costume e siano necessari in una società democratica (Conclusioni I (1969), Dichiarazione sull'interpretazione relativa all'Articolo 6, comma 4; EUROMIL contro Irlanda, Ricorso n. 112/2014, sentenza sopra citata, commi 113-117).

146. Come già precedentemente rilevato, il Corpo della Guardia di Finanza è definito dalla legislazione nazionale una forza di polizia militare con competenza generale su questioni economiche e finanziarie (cfr. i precedenti paragrafi 41 e 42). Gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza sono soggetti alla disciplina militare applicabile all'Esercito e quindi a loro si applica il Codice dell'ordinamento militare. Ai sensi dell'Articolo 1475, comma 4, del Codice dell'ordinamento militare, al personale militare è vietato scioperare.
147. Il Comitato osserva che, con la sentenza n. 120/2018, la Corte Costituzionale ha mantenuto il divieto di sciopero per il personale militare come sancito dall'Articolo 1475, comma 4, del Codice dell'ordinamento militare.
148. Il Comitato ritiene che gli Stati abbiano un ampio margine discrezionale su come limitare il diritto di sciopero delle forze armate. Per questi motivi, spetta agli Stati, nell'ambito del loro margine di discrezionalità, decidere, sulla base delle specifiche caratteristiche di un determinato sistema nazionale, se una restrizione al diritto di sciopero delle forze armate - ad esempio con riferimento alle modalità ed alle forme di azione collettiva o alla definizione ed istituzione di un servizio minimo - sia effettivamente necessaria al fine di conseguire l'obiettivo legittimo perseguito.
149. Il Comitato osserva che le restrizioni ai diritti fondamentali ed ai diritti garantiti dalla Carta devono essere interpretate in modo restrittivo e devono rispettare i requisiti dell'Articolo G. Nella fattispecie, non si contesta che il divieto di sciopero sia previsto dalla legge, in particolare dall'Articolo 1475, comma 4, del Codice dell'ordinamento militare. Esso persegue un fine legittimo particolarmente connesso alla tutela dei diritti e delle libertà altrui (tramite la missione della Guardia di Finanza di vigilare sul rispetto delle regole d'interesse politico ed economico) e l'obiettivo di tutelare l'ordine pubblico (il concorso della Guardia di Finanza al mantenimento sia della sicurezza interna e della difesa militare delle frontiere nazionali ed europee che della lotta contro l'evasione fiscale e finanziaria e le varie missioni di sorveglianza). Il Comitato è anche chiamato a verificare se il divieto totale del diritto di

sciopero per gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza sia proporzionato allo scopo perseguito e quindi necessario in una società democratica.

150. Il Comitato rileva che il Comitato OIL sulla Libertà di associazione ha affermato che, laddove il diritto di sciopero è limitato o vietato in alcune imprese o servizi essenziali, è opportuno fornire una tutela adeguata ai lavoratori per compensare la limitazione imposta alla loro libertà di azione per quanto attiene alle controversie che riguardano tali imprese e servizi (OIL, Raccolta delle pronunce del Comitato per la libertà di associazione, sesta edizione, 2018, comma 853). Con riferimento alla natura delle garanzie appropriate nei casi in cui le restrizioni siano applicate al diritto di sciopero nei servizi essenziali e nei servizi pubblici, le restrizioni al diritto di sciopero dovrebbero essere accompagnate da procedimenti di conciliazione ed arbitrato adeguati, imparziali e veloci ai quali le Parti interessate possano partecipare in ogni fase ed in cui i lodi e le decisioni, una volta stabiliti, siano pienamente e prontamente attuati (OIL, Raccolta delle pronunce del Comitato sulla Libertà di associazione, Sesta edizione, 2018, comma 856).
151. Il Comitato osserva inoltre che il Comitato OIL sulla Libertà di associazione ha sostenuto che la definizione ed istituzione di servizi minimi in caso di sciopero dovrebbe essere possibile soltanto: (1) nei servizi la cui interruzione metterebbe a repentaglio la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione (servizi essenziali nel senso più stretto del termine); (2) nei servizi che non sono essenziali nel senso più stretto del termine, ma in cui la portata e la durata di uno sciopero potrebbero essere tali da provocare una grave crisi nazionale che mette in pericolo le normali condizioni di vita della popolazione; (3) nei servizi pubblici di fondamentale importanza. Secondo l'interpretazione del Comitato OIL sulla Libertà di associazione, le forze armate sono considerate servizi essenziali nel senso più stretto del termine (OIL, Raccolta delle pronunce del Comitato sulla Libertà di associazione, Sesta Edizione, 2018, commi 840 e 866).
152. Il Governo ha affermato che la necessità di poter mantenere il comando operativo nelle situazioni più estreme di esposizione militare della Guardia di Finanza ha giustificato il divieto assoluto del diritto di sciopero. Il Comitato comprende l'importanza pratica dell'argomentazione, ma non ritiene che sia un motivo necessario alla luce dell'Articolo G. Nella pratica, le misure per compensare il divieto devono essere considerate compatibili con l'esercizio delle missioni. Servizi minimi possono essere imposti nel settore della difesa in caso di sciopero. Altre misure possono essere previste dalla legge, quali una periodica ed efficace procedura di contrattazione al massimo livello tra gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza e l'autorità di comando, con riferimento non soltanto alle condizioni materiali e retributive, ma anche all'organizzazione del lavoro, oppure una

procedura di conciliazione o arbitrato. Con tali misure - servizi minimi e/o un'efficace procedura di negoziazione o conciliazione - il divieto di esercizio del diritto di sciopero sarebbe proporzionato. Da un lato, il Comitato rileva che in Italia non sono organizzati servizi minimi in caso di sciopero nel settore della difesa nazionale e della sicurezza pubblica, a differenza di altri settori pubblici; dall'altro, ha ravvisato nella presente decisione una violazione dell'Articolo 6, comma 2, della Carta a causa della mancanza di efficacia della contrattazione collettiva riservata agli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza (cfr. il precedente paragrafo 133). Pertanto, il Comitato ritiene che il divieto assoluto di sciopero imposto agli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza non sia proporzionato allo scopo legittimo perseguito e, pertanto, non sia necessario in una società democratica.

153. Pertanto il Comitato sostiene che vi è violazione dell'Articolo 6, comma 4, della Carta.

## **CONCLUSIONI**

Per questi motivi, il Comitato trae le seguenti conclusioni:

- a maggioranza di 9 voti su 2 che vi è violazione dell'Articolo 5 della Carta;
- all'unanimità che non vi è violazione dell'Articolo 6, comma 1, della Carta;
- all'unanimità che vi è violazione dell'Articolo 6, comma 2, della Carta;
- a maggioranza di 9 voti su 2 che vi è violazione dell'Articolo 6, comma 4, della Carta.

François VANDAMME Relatore	Giuseppe PALMISANO Presidente	Henrik KRISTENSEN Vice-Segretario esecutivo
-------------------------------	----------------------------------	--

## **ALLEGATO**

**Decisione in merito all'ammissibilità**



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**COMITATO EUROPEO DEI  
DIRITTO SOCIALI**

## **DECISIONE IN MERITO ALL'AMMISSIBILITA'**

**10 maggio 2017**

### ***Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contro Italia***

Ricorso n. 140/2016

Il Comitato europeo dei Diritti sociali, comitato di esperti indipendenti stabilito ai sensi dell'Articolo 25 della Carta Sociale europea (di seguito "il Comitato"), nel corso della sua 292<sup>a</sup> sessione, e così composto:

Giuseppe PALMISANO,  
Presidente  
Monika SCHLACHTER, Vice-  
Presidente  
Karin LUKAS, Vice-Presidente  
Eliane CHEMLA, Relatore  
generale  
Petros STANGOS  
József HAJDU  
Marcin  
WUJCZYK  
Krassimira  
SREDKOVA  
Raul CANOSA  
USERA  
Marit  
FROGNER  
François  
VANDAMME  
Barbara  
KRESAL  
Kristine UPATE  
Aoife NOLAN

Assistito da Henrik KRISTENSEN, Vice-Segretario esecutivo

Considerato il ricorso del 15 novembre 2016, registrato il 17 novembre 2016 con il n. 140/2016, presentato dalla *Confederazione Generale Italiana del*

Lavoro (CGIL) e firmato dal Segretario Generale, Susanna Lina Giulia Camusso, che chiede al Comitato di riscontrare che la situazione in Italia non è conforme agli Articoli 5 e 6 della carta Sociale europea riveduta (di seguito "la Carta");

Considerata la lettera del Governo italiano (di seguito "il Governo") registrata il 13 febbraio 2017;

Considerati i documenti allegati al presente ricorso;

Considerata la Carta, ed in particolare gli Articoli 5 e 6, che recitano come segue:

#### **Articolo 5 - Diritti sindacali**

Parte I: "Tutti i lavoratori e datori di lavoro hanno diritto di associarsi liberamente in seno ad organizzazioni nazionali o internazionali per la tutela dei loro interessi economici e sociali."

Parte II: "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 sarebbero applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale."

#### **Articolo 6 - Diritto di contrattazione collettiva**

Parte I: "Tutti i lavoratori e datori di lavoro hanno diritto di negoziare collettivamente."

Parte II: "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva, le Parti si 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."

Considerato il Protocollo aggiuntivo alla Carta sociale europea che stabilisce un sistema di ricorsi collettivi (di seguito "il Protocollo");

Considerato il Regolamento del Comitato adottato dallo stesso il 29 marzo 2004 nel corso della 201ª sessione e modificato il 6 luglio 2016 nel corso della 286ª sessione (di seguito "il Regolamento");

Avendo deliberato il 10 maggio 2017;

Rende nota la seguente decisione, adottata alla data precedentemente riportata:

La CGIL sostiene che l'Italia:

- viola l'Articolo 5 della Carta poiché proibisce agli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di costituire associazioni sindacali professionali o di aderire ad altre organizzazioni sindacali;
- viola l'Articolo 6, comma 1, della Carta in quanto non promuove consultazioni congiunte tra gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza ed il Ministero dell'Economia / datore di lavoro;
- viola l'Articolo 6, comma 2, della Carta perché non promuove negoziati volontari tra gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza ed il Ministero dell'Economia / datore di lavoro al fine di disciplinare le condizioni di lavoro tramite contratti collettivi;
- viola l'Articolo 6, comma 4, della Carta in quanto vieta agli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza di esercitare il diritto di sciopero.

2. Con lettera registrata il 13 febbraio 2017, il Governo afferma di non avere obiezioni all'ammissibilità del presente ricorso.

## **IN PUNTO DI DIRITTO**

3. Il Comitato rileva che, conformemente all'Articolo 4 del Protocollo, ratificato dall'Italia il 3 novembre 1997 ed entrato in vigore per questo Stato il 1° luglio 1998, il ricorso è stata presentato per iscritto e riguarda gli Articoli 5 e 6 della Carta, disposizioni accettate dall'Italia quando ratificò quel trattato il 5 luglio 1999 ed al quale è vincolata da quando il trattato è entrato in vigore nei suoi confronti il 1° settembre 1999.

4. Inoltre, sono indicate le motivazioni del ricorso.

5. Il Comitato afferma che ha già rilevato in *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) contro Italia, Ricorso n. 91/2013, che la CGIL è un'organizzazione sindacale nazionale che rappresenta, tra gli altri, i lavoratori del settore pubblico. Conta più di 5 milioni d'iscritti. Sulla base delle informazioni a sua disposizione, il Comitato ritiene che, ai sensi dell'Articolo 1 c) del Protocollo, la CGIL sia un sindacato nazionale rappresentativo ai fini della procedura di ricorsi collettivi (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro*

(CGIL) contro Italia, Ricorso n. 91/2013, decisione sull'ammissibilità e sul merito del 12 ottobre 2015, comma 82).

6. Il ricorso presentato per conto della CGIL è firmata dal Segretario generale, Susanna Lina Giulia Camusso, che, ai sensi dell'Articolo 17 dello Statuto, rappresenta l'organizzazione in tutte le questioni civili ed è investita di tutti i poteri necessari a tal fine. Il Comitato ritiene pertanto che il ricorso sia conforme alla Norma 23.

7. Per tali ragioni, sulla base della relazione presentata da François VANDAMME e fatta salva la decisione sul merito del ricorso, il Comitato

### **DICHIARA AMMISSIMILE IL RICORSO**

In applicazione dell'Articolo 7, comma 1, del Protocollo, chiede al Segretario esecutivo di notificare la presente decisione all'organizzazione ricorrente ed allo Stato convenuto, di trasmetterla alle Parti firmatarie del Protocollo ed agli Stati che hanno presentato una dichiarazione ai sensi dell'Articolo D, comma 2, della Carta e di renderla pubblica.

Chiede al Segretario esecutivo di pubblicare la decisione sul sito Internet del Consiglio d'Europa.

Invita il governo a presentare osservazioni scritte sul merito del ricorso entro il 18 luglio 2017.

Invita la CGIL a presentare una risposta alle osservazioni del Governo entro un termine che verrà determinato.

Invita le Parti firmatarie del Protocollo e gli Stati che hanno presentato una dichiarazione ai sensi dell'articolo D, comma 2, della Carta, di formulare osservazioni entro il 18 luglio 2017, qualora lo desiderino.

Ai sensi dell'Articolo 7, comma 2, del Protocollo, invita le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro o dei lavoratori di cui all'Articolo 27, comma 2, della Carta sociale europea a formulare osservazioni entro il 18 luglio 2017.

François VANDAMME Relatore	Giuseppe PALMISANO Presidente	Henrik KRISTENSEN Vice-Segretario esecutivo
-------------------------------	----------------------------------	--