



Roma, 2 aprile 2022

Reclamo collettivo CGIL c. Italia (n. 140/2016) sui diritti sindacali degli agenti della Guardia di Finanza
Le valutazioni del Comitato di Strasburgo sulla base del 20° Rapporto semplificato Italia

All. 2

Nel reclamo collettivo presentato nel 2016 con il sostegno della Confederazione Europea dei Sindacati (n. 140/2016), la CGIL ha denunciato la violazione da parte dell'Italia dell'art. 5 (diritti sindacali) e dell'art. 6 (diritto alla negoziazione collettiva) della Carta Sociale Europea Riveduta (CSER) con riferimento all'impossibilità dei dipendenti della Guardia di Finanza di costituire sindacati, di svolgere attività sindacale, di esercitare il diritto di negoziazione collettiva e di sciopero.

Con la decisione sul merito del 22.1.2019, resa pubblica il 7.6.2019, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) ha accolto il reclamo della CGIL. In particolare, il CEDS, pur prendendo atto della pronuncia della Corte costituzionale n. 120/2018 - che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1475, co. 2, del d.lgs. n. 66/2010 (codice ordinamento militare) per contrasto con l'art. 117, co. 1, Cost., in relazione agli artt. 11 della Conv. Europea dei Diritti Umani e 5, 3° periodo, CSER -, ha comunque ritenuto che la normativa italiana non rispetti gli artt. 5 e 6 della Carta Sociale Europea. In particolare, il Comitato ha ritenuto sussistere la:

- violazione dell'art. 5 della CSER, in quanto la costituzione di un sindacato da parte degli agenti della Guardia di Finanza rimane assoggettata all'autorizzazione preventiva del Ministro della Difesa, e non esiste alcuna possibilità di ricorso giudiziario o amministrativo in caso di rifiuto arbitrario della registrazione (par. 83);
- violazione dell'art. 5 della CSER, in quanto gli agenti della Guardia di Finanza hanno il divieto assoluto di **aderire ad altre organizzazioni sindacali non militari** e sono così privati di un "mezzo efficace per fare valere i propri interessi economici e sociali" (parr. 88, 89, 92 e 93);
- violazione dell'art. 6, par. 2, della CSER, in quanto le rappresentanze della Guardia di Finanza non hanno i mezzi per negoziare collettivamente le loro condizioni di impiego. La procedura di consultazione prevista dagli artt. 2, 4 e 7 del d.lgs. n. 195/1995 e dall'art. 1478 del Codice militare non costituisce "un'alternativa al processo di negoziazione"; né le rappresentanze della Guardia di Finanza

hanno la possibilità di formulare avvisi o presentare domande su questione fondamentali, quali la formazione, le relazioni funzionali gerarchiche, la distribuzione del personale, ecc. (parr. 130-133);

- violazione dell'art. 6, par. 4, della CSER, in quanto **il divieto assoluto di sciopero non è proporzionato, né necessario in una società democratica.** In particolare, il CEDS, citando la giurisprudenza del Comitato OIL sulla libertà sindacale, ritiene che, qualora sia limitato o vietato lo sciopero nell'ambito dei servizi essenziali, debbano essere accordate "misure di compensazione", quali l'imposizione di prestazioni minime, una procedura di negoziazione effettiva e regolare o una procedura di conciliazione o arbitrato. Ebbene, nessuna di queste misure è stata adottata in Italia (par. 152).

Ora, nei *Finding (Risultati)* presentati il 24 marzo 2022 (allegato 1) relativi al seguito dato dai singoli Stati alle decisioni sulla fondatezza dei reclami collettivi (decisioni pubblicate tra il 1.1.2016 e il 31.12.2019), il CEDS – considerate le Osservazioni della CGIL e dell'Organizzazione europea dei sindacati militari (EUROMIL) sul 20° Rapporto semplificato del governo italiano depositato a luglio 2021 - ritiene che i provvedimenti adottati dall'Italia per dare seguito alla decisione del 22.1.2019 non siano sufficienti ad assicurare la conformità alla Carta Sociale Europea. Permangono infatti tutte le violazioni sopra indicate.

A parere del CEDS **permane anzitutto la violazione dell'art. 5.** Il Governo, nelle sue risposte alle Osservazioni CGIL ed EUROMIL, ha rilevato che il testo di d.d.l. "Corda" recante "Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate...", attualmente in terza lettura al Senato, ha subito - nel corso dei lavori parlamentari – modifiche nel senso della semplificazione della procedura relativa all'autorizzazione preventiva del Ministero alla costituzione di sindacati di militari: dimezzamento del termine entro il quale la procedura deve concludersi; sostituzione al pervio consenso ministeriale di una sorta di "abilitazione all'esercizio dell'attività sindacale mediante l'iscrizione a un albo appositamente costituito" che rispetterebbe i principi dettati dalla Corte cost. alla luce dell'art. 5 CSER (p. 147 dei *Findings*). Secondo il Comitato di Strasburgo, tuttavia, il governo italiano non ha chiarito a sufficienza come il nuovo sistema di iscrizione previsto dal d.d.l. "assicuri il diritto degli agenti della Guardia di Finanza di costituire sindacati senza preventiva autorizzazione"; e non ha fornito informazioni sufficienti sui rimedi giudiziari o amministrativi a disposizione dell'O.S. in caso di rifiuto arbitrario della registrazione. Pertanto – permanendo una situazione di non conformità all'art. 5 CSER – il prossimo Rapporto semplificato nazionale dovrà fornire informazioni dettagliate su come la nuova procedura di registrazione dei sindacati militari soddisfi ai requisiti richiesti dalla decisione del Comitato. D'altra parte il d.d.l. "Corda" mantiene il divieto assoluto di aderire ad altre organizzazioni sindacali non militari, ponendosi così in rotta di collisione con la Carta Sociale Europea come interpretata dal Comitato.

A parere del CEDS **permane altresì la violazione dell'art. 6, par. 2. Il Comitato, per il vero, ritiene che il d.d.l. "Corda", una volta approvato, introdurrebbe nell'ordinamento interno disposizioni**

sufficienti ad assicurare la conformità alla Carta Sociale Europea, in quanto “prevede l’attribuzione di poteri negoziali alle organizzazioni sindacali militari che potranno partecipare ai processi di consultazione con i ministeri competenti”. La non conformità alla CSER della situazione nazionale sarebbe dunque temporanea e deriva dal fatto che il governo italiano “non ha fornito informazioni sulle misure adottate ... in attesa dell’approvazione del disegno di legge, al fine di ... garantire consultazioni significative degli organi rappresentativi”. Pertanto – permanendo nell’immediato una situazione di non conformità all’art. 6, par. 2 CSER – il prossimo Rapporto nazionale dovrà “fornire informazioni sulle modifiche legislative e in che misura esse accrescono i poteri negoziali (ad es. in materia di retribuzione) dei sindacati militari” (p. 149 dei *Findings*).

Sul punto la CGIL - nelle sue Osservazioni sul 20° Rapporto semplificato del governo depositate il 3.8.2021 (allegato 2) – ha espresso un giudizio negativo sull’adeguatezza delle disposizioni del d.d.l. “Corda” ad accrescere i poteri negoziali dei sindacati militari e in definitiva a superare, alla luce dell’interpretazione fornita dal Comitato nella decisione del 22.1.2019 (§§ 132-133), l’esame di legittimità dell’art. 6, par. 2, CSER.

Permane infine anche la violazione dell’art. 6, par. 4, CSER. Il governo, nel suo Rapporto semplificato del 2021, ha ritenuto inammissibile qualsiasi astensione collettiva dal lavoro degli agenti della Guardia di Finanza “perché minerebbe le fondamenta stesse dello Stato e metterebbe in pericolo la vita umana e l’incolumità delle persone” (p. 145 dei *Findings*). Il Comitato prende atto che, non solo il divieto assoluto di sciopero per i militari è mantenuto nel Codice militare (avendo superato il vaglio di costituzionalità: Corte cost. n. 120/2018), ma il d.d.l. “Corda” mantiene tale divieto ponendosi in rotta di collisione con la Carta Sociale Europea come interpretata dal Comitato (il quale ha ritenuto appunto il divieto assoluto di scioperare degli agenti della Guardia di finanza in violazione dell’art. 6 della CSER in quanto sproporzionato rispetto allo scopo legittimo perseguito dal divieto).

Il CEDS valuterà nuovamente la situazione italiana nel 2024 sulla base delle informazioni che l’Italia dovrebbe presentare entro il 31.12.2022 (a questo link il sistema dei Rapporti nazionali: <https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/reporting-system>). In quell’occasione il governo dovrà informare il Comitato di Strasburgo anche sul follow-up dato alla decisione relativa al reclamo n. 158/2017 nel quale la CGIL ha denunciato la violazione da parte dell’Italia dell’art. 24 della CSER con riferimento alla disciplina delle sanzioni per licenziamento illegittimo introdotta dal *Jobs Act* del 2015.

Andrea Allamprese