

CONSIGLIO D'EUROPA. **RECLAMO COLLETTIVO N. 140/2016** PRESENTATO AL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI DALLA CGIL (CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO) CONTRO LO STATO ITALIANO E AFFERENTE AL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI SINDACALI IN FAVORE DEL PERSONALE DEL CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA. **"XXII RAPPORTO SULL'APPLICAZIONE DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA"**.

PREMESSA: CRONISTORIA DELLA CAUSA

La Confederazione Generale Italiana del Lavoro (C.G.I.L.) ha presentato - in data 15 novembre 2016 - un Reclamo collettivo (**causa n.140/2016**) al Comitato Europeo dei Diritti Sociali (C.E.D.S.), per l'asserita violazione degli articoli 5 e 6 della Carta Sociale Europea da parte dello Stato italiano in relazione alla condizione dei dipendenti della Guardia di finanza.

Nell'ambito della citata causa, la C.G.I.L. ha invitato il C.E.D.S. a dichiarare la violazione dei già menzionati articoli della Carta Sociale Europea (C.S.E.) da parte dello Stato italiano in quanto, in particolare:

- sarebbe proibito agli appartenenti alla Guardia di finanza di costituire associazioni sindacali professionali tra militari o di aderire ad altre associazioni sindacali (**violazione dell'art.5**);
- non sarebbero previste consultazioni paritetiche tra gli appartenenti al Corpo e il Ministro dell'economia e delle finanze, quale datore di lavoro (**violazione dell'art.6, paragrafo 1**);
- non verrebbero promosse negoziazioni volontarie tra i militari della Guardia di finanza e il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di regolare le condizioni d'impiego secondo accordi collettivi (**violazione dell'art.6, paragrafo 2**);
- sarebbe vietato agli appartenenti al Corpo di esercitare il diritto allo sciopero (**violazione dell'art.6, paragrafo 4**).

All'esito della procedura, il CEDS ha stilato il proprio rapporto con cui, condividendo in parte le ragioni dei reclamanti, ha ritenuto che la normativa italiana afferente al personale di quel Corpo (sia se considerato Forza di Polizia, sia se equiparato alle Forze Armate per lo *status* di militare) viola gli articoli 5 e 6, para. 2 e 4 , della *Carta Sociale Europea riveduta, nonostante la caducazione del divieto assoluto di associazionismo a carattere sindacale sancito dalla Corte* costituzionale con la **nota sentenza n. 120 del 2018**.

In merito, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l' 11 settembre del 2019 ha adottato la risoluzione CM/ResChS(2019)6, con cui, nel tenere conto delle osservazioni presentate dal Governo italiano sul citato rapporto del CEDS, lo ha invitato ad esporre, nelle successive relazioni sull'applicazione della C.S.E., le iniziative adottate per conformarsi ai principi di quel trattato.

Il Governo italiano, quindi, nel proprio XX Rapporto sul recepimento della C.S.E. ha riferito il progressivo adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi di quel trattato, illustrando, in particolare, il contenuto di quello che era il disegno di legge recante "*Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo*" con cui avrebbe dettato le

legittime limitazioni ("condizioni e limiti") all'associazionismo sindacale per i militari che la Consulta, in conformità ai parametri interposti alla base della propria decisione (tra cui anche l'articolo 5 della C.S.E.), ha ritenuto *"doveroso nella prospettiva nazionale, al punto da escludere la possibilità di un vuoto normativo, vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale"*.

Il Comitato, tuttavia, nel prendere atto di quanto riferito dal Governo italiano, ha valutato ancora sussistenti, almeno in parte, la violazione degli articoli 5 e 6, para. 2 e 4, della C.S.E., chiedendo di riferire nuovamente, nel successivo Rapporto (il XXII) lo sviluppo dell'*iter* parlamentare del citato disegno di legge, nonché di approfondire i contestati aspetti ritenuti non conformi alla stessa C.S.E.

Nel richiamare e ribadire integralmente, anche in questa circostanza, quanto già ampiamente dedotto con le osservazioni appositamente formulate con la memoria del 19 aprile 2019, di cui pure il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha preso debitamente atto, si ritiene ora doveroso fornire ulteriori, dettagliate e puntuali informazioni di riscontro alle richieste.

Gli elementi di seguito dettagliatamente illustrati risulteranno, ancora una volta, di significativa utilità per dimostrare, in modo inequivoco **la corretta applicazione** e l'assoluto **rispetto, da parte dell'Italia, delle norme stabilite** a livello internazionale **dagli artt.5 e 6 (punti 2 e 4) della C.S.E.**, a maggior ragione dopo le articolate iniziative, fortemente volute negli anni dal Legislatore nazionale, volte a varare un **provvedimento normativo innovativo e unitario** in tema di associazionismo militare e sindacalizzazione, sforzi tradottisi, di recente, nell'**approvazione di una legge di portata "epocale" la legge 28 aprile 2022, n.46**, provvedimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.110 del 12 maggio 2022 e, conseguentemente, **entrato in vigore il 27 maggio 2022**.

Si tratta della legge che, conformemente ai principi dettati dall'art. 5 della C.S.E., introduce *"il principio dell'applicazione delle garanzie sindacali ai membri delle forze armate"* e determina *"la misura in cui sono applicate a questa categoria di personale"*, presupposti necessari al fine di salvaguardare la neutralità e l'imparzialità della compagine militare, in conformità agli artt. 52, 97 e 98 della Costituzione, il cui rilievo per l'ordinamento nazionale e' tale da porli quali "controlimiti" agli obblighi internazionali cui le norme interne devono conformarsi ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Si tratta, infatti, di presupposti strumentali necessari e imprescindibili, così come la coesione interna e la prontezza operativa, per assicurare l'efficacia dell'azione della compagine militare, posti a tutela di un valore "primario" (di rango costituzionale), quale è la difesa dello Stato e dei relativi cittadini in piena conformità al principio espresso dall'art. G della *Carta Sociale Europea*.

In particolare, il provvedimento approvato, con cui il Legislatore ha voluto raggiungere un ragionevole bilanciamento degli interessi contrapposti, tutti di rilievo costituzionale, prevede:

- a. la possibilità per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e di aderirvi liberamente nel rispetto delle condizioni e dei limiti legittimamente introdotti **(art.1)**;

- b. i principi cui devono conformarsi le associazioni, tra cui spiccano la democraticità dell'organizzazione (da realizzare attraverso l'elettività delle cariche), la neutralità, l'assenza di scopo di lucro e di finalità contrarie ai doveri del giuramento prestato **(art.2);**
- c. la trascrizione delle associazioni in un apposito albo istituito presso il Ministero della Difesa (per i sodalizi riferiti alle Forze Armate, compresa l'Arma dei Carabinieri) e presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (per le associazioni di riferimento della Guardia di Finanza), previa verifica del possesso dei requisiti previsti dalla legge, da effettuarsi attraverso un procedimento parimenti regolamentato dalla legge anche nei tempi **(art.3);**
- d. alcune limitazioni per l'attività delle associazioni sindacali militari, essenziali per garantire la funzionalità istituzionale ed il rispetto dei principi affermati dalla Consulta (e dalla legge stessa) come necessari allo scopo **(art.4)**, compresa la regolamentazione delle forme di finanziamento **(art.7);**
- e. la tutela collettiva dei diritti e degli interessi del personale nelle materie di competenza delle associazioni sindacali militari, puntualmente elencate dalla norma **(art.5)**, la definizione del livello di interlocuzione periferica con l'Amministrazione militare **(art.6)** e il riconoscimento del diritto di assemblea, con la possibilità di svolgimento in orario di servizio per un massimo di 10 ore annuali individuali **(art.10);**
- f. la disciplina inerente alle cariche associative, anch'essa necessaria per la salvaguardia delle peculiari esigenze della compagine militare **(art.8);**
- g. i criteri per l'individuazione delle associazioni rappresentative **(art.13)**, cui sono riconosciuti:
- i poteri negoziali, posto che quei sodalizi comporranno la delegazione sindacale contrapposta a quella datoriale pubblica nella definizione del contenuto del rapporto di impiego del personale militare **(art.11);**
 - diritti di informazione preventiva sul contenuto delle circolari e direttive da emanare afferenti alle materie di loro competenza **(art.12);**
- agevolazioni all'esercizio dell'attività sindacale, attraverso la previsione, in favore dei militari che rivestono cariche direttive al loro interno, di distacchi e permessi sindacali retribuiti **(art.9)**, nonché di peculiari forme di tutela **(art.14);**
- h. forme di pubblicità dell'attività associativa (deliberazioni, etc.), il riconoscimento della possibilità, per i dirigenti sindacali, di rilasciare dichiarazioni alla stampa esclusivamente sulle materie di competenza, nonché l'introduzione, fra le materie di insegnamento ad ogni livello della formazione militare, di "*elementi di diritto del lavoro e di diritto sindacale in ambito militare*" **(art.15);**
- i. alcune deleghe al Governo per la decretazione di dettaglio discendente **(artt.9 e 16);**

- j. la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie in materia sindacale militare, eventualmente precedute da un tentativo di conciliazione avanti a Commissioni appositamente costituite a livello centrale e periferico (**artt.17 e 18**);
- k. l'abrogazione della Rappresentanza Militare solo al termine di un periodo transitorio necessario a scongiurare soluzioni di continuità nella tutela dei diritti e degli interessi del personale militare, consentendo il concreto avvio del nuovo sistema di associazionismo sindacale militare, e prevedendo il passaggio dal vecchio al nuovo sistema nel momento della prima costituzione della "delegazione trattante" per la prima contrattazione (**art.19**).

Restano comunque **escluse** dalla competenza delle APCSM (associazioni professionali a carattere sindacale tra militari) le materie afferenti all'**ordinamento militare**, all'**addestramento**, alle **operazioni**, al **settore logistico-operativo**, al **rapporto gerarchico-funzionale** nonché all'impiego del personale in servizio.

Alle associazioni è riconosciuta la facoltà di:

- presentare** ai Ministeri competenti **osservazioni e proposte** sull'**applicazione** delle **leggi** e dei **regolamenti**, segnalando le iniziative di **modifica normativa** eventualmente ritenute opportune;
- essere **ascoltate** dalle **Commissioni parlamentari**;
- chiedere di essere **ricevute** dai **Ministri competenti** e dagli **Organi di vertice** delle Amministrazioni di riferimento.

L'IMPATTO NORMATIVO SULLE VIOLAZIONI RILEVATE DAL COMITATO. I DIRITTI SINDACALI DEL PERSONALE MILITARE (**ART.5 DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA**).

All'esito dell'esame del XX Rapporto, il Comitato ha rilevato la persistenza della violazione dell'art. 5 della C.S.E., e chiesto dettagliati approfondimenti riguardo la procedura di registrazione delle associazioni sindacali militari oggi prevista dall'art. 3 della legge n. 46 del 2022, nonché riguardo il divieto di adesione ad associazioni sindacali non militari.

a. La registrazione all'albo ministeriale delle associazioni sindacali militari.

Nel rapporto del 2019 sul reclamo n. 140/2016 il CEDS ha contestato al Governo italiano che la previsione del preventivo assenso ministeriale alla costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, allora prevista per tutti i sodalizi tra militari (a prescindere dalla natura) e ritenuta dalla Consulta necessaria a fortiori per le associazioni a carattere sindacale tra militari, priverebbe quel personale della piena libertà di "*costituire organizzazioni [...] per la protezione dei loro interessi economici e sociali*". La nuova legge in materia di associazionismo sindacale militare, pertanto, ha previsto **l'espressa deroga all'obbligo di assenso ministeriale preventivo alla costituzione per le sole associazioni a carattere sindacale**, che oggi sono libere di costituirsi. Tuttavia, nel pieno rispetto del principio espresso dagli artt. 5 e G della *Carta Sociale Europea riveduta*, l'esercizio delle attività di

pertinenza è subordinato alla registrazione presso un albo appositamente costituito al Ministero della Difesa ovvero al Ministero dell'Economia e delle Finanze (limitatamente alle associazioni riferite al solo personale della Guardia di Finanza).

Tale condizione legittimante, peraltro, trova la propria sponda nella stessa Carta costituzionale, laddove, all'art. 39, prevede, a carattere generale per tutte le organizzazioni sindacali, la possibilità di imposizione normativa dell'obbligo di registrazione, condizionato al rispetto del principio di democraticità della propria organizzazione interna. E se ciò è vero per i sindacati civili, per le associazioni sindacali militari diventa doveroso: l'imposizione con atto normativo di rango primario di una condizione legittimante (costituita dall'iscrizione allo speciale albo) postula necessariamente la previsione di forme di controllo del possesso dei requisiti richiesti ai fini della realizzazione di quella condizione.

La nuova normativa, quindi, nel prevedere l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo, ha puntualmente disciplinato la procedura amministrativa finalizzata allo scopo, comprensiva degli eventuali rimedi giudiziari in caso di esito negativo.

L'art.3 della legge n. 46 del 2022, infatti, sancisce che:

- entro 5 giorni dalla loro costituzione, le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari depositano lo statuto presso il Ministero di riferimento (Ministero della Difesa o Ministero dell'Economia e delle Finanze);
- il competente dicastero effettua entro 60 giorni la verifica (oggettiva e non discrezionale) della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge;
- in caso di accertamento del rispetto dei requisiti di legge, il Ministero dispone l'iscrizione all'albo dell'associazione, che da quel momento è pienamente legittimata ad esercitare l'attività sindacale nelle forme previste dalla legge stessa;
- in caso di riscontrate previsioni statutarie contrarie alla legge, il Ministero ne dà tempestiva comunicazione al sodalizio richiedente, che entro 15 giorni può presentare al riguardo formali osservazioni scritte. Il Ministero, quindi, entro i successivi 30 giorni adotta il provvedimento finale;
- trattandosi di provvedimento amministrativo, l'associazione può ricorrere agli ordinari rimedi previsti dall'ordinamento nazionale avverso il provvedimento finale del Ministro (ricorso al giudice amministrativo, che per effetto dell'art. 17 della legge n. 46 del 2022 deciderà con il rito abbreviato di cui all'art. 119 del d.lgs. n. 104 del 2010, ovvero ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi degli artt. 8 ss. del d.P.R. n. 1199 del 1971).

Al riguardo, non può tralasciarsi come il paventato pericolo di *"arbitrari rifiuti di iscrizione"* è estremamente remoto, nella considerazione che il controllo assegnato al Ministero è finalizzato, in caso positivo, all'iscrizione all'albo, e' strettamente vincolato a quanto previsto dalla legge stessa (che, come visto, è particolarmente dettagliata), senza che residuino spazi di discrezionalità.

b. Il divieto per il personale militare di aderire ad associazioni sindacali non militari

Nel proprio rapporto sul reclamo n. 140/2016 il CEDS ha considerato il divieto imposto al personale militare di aderire ad organizzazioni sindacali non militari *"sproporzionato, poiché li priva di un mezzo efficace di far valere i loro interessi economici e sociali, e non è quindi necessario in una società democratica"*, sostenendo altresì che in questo modo l'offerta di rappresentatività per quel personale sarebbe eccessivamente contenuta e non adeguata.

Al riguardo, non va dimenticato, in primo luogo, che le associazioni sindacali (anche quelle militari) hanno natura privatistica, in quanto tutelano e promuovono gli interessi *particolari* dei propri appartenenti. La stretta compattezza delle Forze armate - che si traduce *in primis* nella non negoziabilità delle attribuzioni di comando e delle relative responsabilità - e la conseguenza operativa della necessità, irrinunciabile in una società democratica, che chi è titolare dell'attribuzione legale del potere militare e dei mezzi di difesa della sicurezza e relative potestà coercitive, **si mantenga sempre e comunque neutrale rispetto alla dialettica politica e agli interessi di parte**, quali quelli economici e commerciali, ovvero quelli potenzialmente supportati da associazioni sindacali aperte anche a personale non militare.

Inoltre, nell'evidenziare come tale previsione risponda direttamente al principio di neutralità della compagine militare, giova precisare che la legge n. 46 del 2022 (art. 1, co.1, che novella l'art. 1475, co.2, del COM) consente la costituzione di associazioni sindacali militari non solo circoscritte ad un'unica Forza Armata o di Polizia a ordinamento militare, ma anche interforze (e consentita anche l'eventuale associazione riferita al personale delle Forze Armate unitamente alla Guardia di Finanza), estendendo, così, indefinitamente l'alveo dei sodalizi cui potrebbe aderire il personale per la tutela dei propri diritti ed interessi collettivi.

Del resto, non può tralasciarsi come la previsione di un sistema sindacale "chiuso", sempre dettata dal necessario rispetto del principio di neutralità in peculiari contesti, non sia nuova nell'ordinamento nazionale, esistendo già da tempo in altri contesti civili (es. la Polizia di Stato, che è Forza di Polizia a ordinamento civile a competenza generale, per la quale l'art. 82 della legge n. 121 del 1981, secondo cui *"Gli appartenenti alla Polizia di Stato hanno diritto di associarsi in sindacati. Essi non possono iscriversi a sindacati diversi da quelli del personale di polizia né assumere **la rappresentanza di altri lavoratori**"*).

Né può tralasciarsi come l'eventuale adesione a sindacati non militari costituirebbe un *escamotage* per eludere le legittime limitazioni all'associazionismo sindacale militare imposte in conformità ai principi di cui all'art. 5 della C.S.E.

Sotto tale profilo giova rilevare, altresì, come dall'assoluta specificità dell'ordinamento militare in particolare e dalla specificità del comparto difesa - sicurezza - soccorso pubblico in generale (quest'ultima espressamente riconosciuta dall'art. 19 della legge n. 183 del 2010) derivi anche la specificità del contenuto del rapporto di impiego di quel personale, regolamentato in modo completamente diverso rispetto al pubblico impiego c.d. "contrattualizzato".

Per il personale del comparto difesa-sicurezza, infatti, la procedura negoziale di rinnovo del rapporto di impiego è espressamente regolamentata dal d.lgs. n. 195 del 1995, per il personale del comparto difesa-sicurezza il rinnovo del contenuto del rapporto di impiego presenta le seguenti caratteristiche:

- concerne esclusivamente le materie indicate in positivo dagli artt. 3, 4 e 5 del cit. d.lgs. n. 195 del 1995;

- avviene attraverso un accordo sindacale tra la delegazione di parte pubblica (composta dai Ministri indicati dall'art.2 del cit. d.lgs. n. 195 del 1995) e quella sindacale (composta dai sindacati rappresentativi delle Forze di Polizia e, oggi, dalle associazioni sindacali militari rappresentative);

- è reso esecutivo a seguito del recepimento dell'accordo sindacale raggiunto in decreti del Presidente della Repubblica.

Per contro, per il pubblico impiego ed. "contrattualizzato", il rinnovo del contenuto del rapporto di impiego ha altre caratteristiche:

- avviene all'esito di procedure negoziali cui non partecipano, per la parte datoriale pubblica, i Ministri interessati, bensì l' Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN);

- spazia su tutti gli aspetti afferenti al rapporto di impiego, fatta eccezione per alcune residuali materie specificamente elencate (art. 40 del cit. d.lgs. n. 165 del 2001);

- risulta in un accordo sindacale che costituisce il contratto collettivo nazionale di riferimento, non recepito in atti normativi.

Com'è evidente, pertanto, l'eventuale presenza alle trattative per il rinnovo del rapporto di impiego del personale del comparto difesa/ sicurezza di un'organizzazione sindacale estranea, non conferirebbe maggiore forza negoziale, proprio in ragione della peculiarità e specificità del comparto di cui si discute.

Da quanto sin qui esposto, quindi, deriva inequivocabilmente la piena aderenza ai principi dettati dall'art. 5 della C.S.E. anche del divieto per i militari di aderire ad organizzazioni sindacali esterne.

L'IMPATTO NORMATIVO SULLE VIOLAZIONI RILEVATE DAL COMITATO. IL DIRITTO DI NEGOZIAZIONE COLLETTIVA (ART.6 DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA)

Nel proprio rapporto con cui ha esitato il reclamo n. 140/2016 il CEDS ha sostenuto che vi è violazione dell'art. 6, para. 2, della C.S.E. poiché, secondo la normativa allora vigente, il contenuto del rapporto di lavoro del personale della Guardia di Finanza (e, in generale, del personale militare) non veniva determinato all'esito di una procedura negoziale, bensì concertato fra i Ministri interessati (parte datoriale pubblica), con la partecipazione, in

rappresentanza del personale, dei delegati del Consiglio Centrale della Rappresentanza Militare, e poi recepito da un decreto del Presidente della Repubblica.

Su tali basi, il CEDS ha ritenuto che non vi fosse un' effettiva negoziazione del contenuto del rapporto di impiego, resa ancor meno efficace dal divieto assoluto dell'esercizio del diritto di sciopero per il personale militare, inteso quale strumento rafforzativo del potere negoziale di chi rappresenta i lavoratori, con conseguente asserita violazione ingiustificata anche dell'art. 6, para. 4., della C.S.E.

a. Il potere negoziale riconosciuto alle associazioni sindacali militari

Con l'entrata in vigore della legge n. 46 del 2022 alle associazioni sindacali militari rappresentative, infatti, sono stati **riconosciuti i pieni poteri negoziali** ai fini della determinazione del contenuto del rapporto di impiego del personale militare, scaturente da un accordo negoziale (da recepire in due distinti decreti del Presidente della Repubblica, uno per le Forze armate e uno per le Forze di polizia a ordinamento militare) tra la delegazione datoriale pubblica (costituita dai Ministri di riferimento) e quella sindacale (come detto, rappresentanti delle associazioni sindacali militari riconosciute rappresentative a livello nazionale), secondo procedure mutate dalla disciplina oggi vigente per il personale delle Forze di polizia a ordinamento civile (art. 11 della legge n. 46 del 2022, che richiama il d.lgs. n. 195 del 1995, per il personale non dirigente, e l'art. 46 del d.lgs. n. 95 del 2017, per il personale dirigente).

Il Comitato, peraltro, ha chiesto chiarimenti in merito al riconoscimento dei poteri negoziali alle associazioni sindacali militari, ovvero al conferimento degli stessi alla Rappresentanza Militare nelle more dell'approvazione della legge n. 46 del 2022.

Al riguardo, nel ribadire, ancora una volta, come il contenuto dell'art. 11 di quel provvedimento normativo abbia reso l'ordinamento nazionale conforme al disposto di cui all'art. 6, para.2, della C.S.E., e' opportuno precisare che quanto chiesto dal Comitato non sarebbe stato possibile in assenza di provvedimenti normativi *ad hoc*, trattandosi di materia integralmente disciplinata da norme di rango primario (i citati d.lgs. n. 195 del 1995 e n. 95 del 2017), così come confermato, già nel 2018, anche dal Consiglio di Stato (parere del 23 novembre 2018 , n. 2756).

b. Il divieto di esercizio del diritto di sciopero per il personale militare

Come detto, il CEDS ha ritenuto non proporzionale il divieto assoluto dell'esercizio del diritto di sciopero da parte del personale della Guardia di Finanza, in quanto strumento intrinsecamente connesso con la contrattazione collettiva e, pertanto, da riconoscere, almeno nella forma minima prevista per il pubblico impiego (consistente nella garanzia dei c.d. "servizi minimi essenziali"), ovvero attraverso istituti alternativi quali *"un'effettiva procedura di negoziazione o di conciliazione"*.

In merito, non può non ribadirsi come tale valutazione risulti del tutto incomprensibile, emergendo un'incompatibilità assoluta fra la possibilità, per i militari (compresi gli appartenenti alla Guardia di Finanza), di astenersi in maniera autonoma dalla prestazione

lavorativa, e i doveri e gli obblighi che derivano dallo *status* di militare, confermati con il giuramento e con cui il personale realizza la funzione militare a difesa del Paese e dei cittadini, ed a protezione dei beni costituzionalmente garantiti.

L'esclusione assoluta di tale diritto, infatti, risponde pienamente all'esigenza istituzionale di salvaguardia delle peculiari caratteristiche del corpo militare, e non si può tralasciare come l'ordinamento nazionale escluda il diritto di sciopero anche per le Forze di polizia a ordinamento civile (art. 84 della legge n. 121 del 1981, per la Polizia di Stato, e art. 19 della legge n. 395 del 1990, per la Polizia Penitenziaria, senza che siano mai state registrate lamenti in merito a limitazioni del relativo potere negoziale).

Tale previsione, peraltro, risulta in linea anche con precedenti orientamenti del CEDS stesso, che ha considerato legittimo il divieto di esercizio del diritto di sciopero per il personale militare, purché previsto con legge, in quanto necessario al mantenimento delle alte funzioni istituzionali di difesa dell'ordinamento democratico e, in particolare, all'esigenza di preservare l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale e i diritti e le libertà dei cittadini (vedi. reclamo n. 112/2014 "**EUROMIL Vs Irlanda**", para. 117: "*... therefore and having regard to the specific nature of the tasks carried out by members of the armed forces, the special circumstances of members of the armed forces who operate under a system of military discipline, the potential that any industrial action could disrupt operations in a way that threatens national security, the committee considers that there is a justification for the imposition of the absolute prohibition on the right to strike set out in section 8 of the 1990 industrial relations act. The statutory provision is proportionate to the legitimate aim pursued and, accordingly, can be regarded as necessary in a democratic society.*").

Pertanto, al fine di preservare la prontezza operativa della compagine militare (di cui, lo si ribadisce, fa parte il personale della Guardia di Finanza), il divieto di esercizio del diritto di sciopero, già contenuto nel **Codice dell'Ordinamento Militare (art. 1475, co.4, del d.lgs. n. 66 del 2010)**, è stato confermato anche dalla più volte menzionata **legge n. 46 del 2022 (art.4, co. 1, lett. b)**, nell'ambito dei divieti gravanti sulle associazioni sindacali militari, sulla scorta di quanto espressamente affermato in primis dalla Corte Costituzionale (chiamata a pronunciarsi dal Consiglio di Stato con la nota **sentenza n. 120 del 13 giugno 2013**) che, nel dettare i limiti dell'azione sindacale militare, ha precisato come vada *"anzitutto ricordato il divieto di esercizio del diritto di sciopero. Si tratta indubbiamente di una incisione profonda su di un diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa Corte, ma giustificata dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti".*

È indubbio, pertanto, come la contestata violazione dell'art. 6, para. 4, non sia fondata, in quanto rientrante nell'alveo sancito dall'articolo G della C.S.E., poiché stabilita con legge e *"necessaria, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui"* e *"per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume e la difesa della patria"*.

Non ci si può esimere dal rappresentare che il divieto di sciopero delle Forze armate e di polizia si inquadra nell'ambito di quell'articolato sistema di garanzia creato in Italia a

baluardo e salvaguardia dei diritti inviolabili di tutti i cittadini, volto ad assicurare e tutelare gli **imprescindibili interessi della collettività nazionale**.

È di evidenza la considerazione in base alla quale, in una società effettivamente democratica, non può prescindersi dall'assicurare un'adeguata tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e nazionale. Sotto questo profilo, il **comparto della difesa nazionale e quello della sicurezza pubblica non possono**, né devono, **essere valutati alla stregua di qualsiasi altro servizio pubblico**, attesa l'unicità e le peculiarità che li contraddistinguono.

Non a caso, il Supremo Organo di garanzia costituzionale - con **sentenza n.449** del 17 dicembre 1999 - ha evidenziato il carattere di specialità, nel panorama del pubblico impiego, delle **Forze armate** italiane e dei suoi membri (connotati da *status* militare), che ***“si distinguono dalle altre strutture statali”*** in quanto devono conformare il loro agire nonché garantire le specifiche ***“esigenze di organizzazione, coesione interna e massima operatività”***

Infatti, se negli altri settori pubblici la disciplina dell'indizione e dello svolgimento dello **sciopero** (assicurando un livello minimo di servizio) consente ai cittadini di organizzarsi per svolgere comunque le proprie attività, **nel settore della sicurezza pubblica**, molto semplicemente, una tale possibilità **determinerebbe** ex se la radicale **eliminazione** o, comunque, un affievolimento significativo, **dell'efficacia del presidio di deterrenza e repressione alla criminalità**, garantendo a chi intende delinquere la consapevolezza di un minor rischio di essere individuato e sanzionato. Senza considerare la minore possibilità di prevenzione dei crimini più gravi, come quelli contro la vita umana.

In termini comparatistici, peraltro, **nei principali ordinamenti giuridici europei** il diritto di sciopero nel comparto della difesa e della sicurezza è soggetto a limitazioni analoghe a quelle della legislazione italiana.

Tale principio deriva dalla stessa ragion d'essere delle Forze armate e di polizia: le concrete modalità di esercizio della libertà di associazione sindacale vanno necessariamente, e accuratamente, bilanciate con le fondamentali funzioni di difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre che della difesa nazionale.

Alla luce di tutto quanto sinora esposto, si ritiene di aver indiscutibilmente dimostrato **l'assoluta legittimità, proporzionalità e necessità della normativa vigente in Italia sul divieto di sciopero per il personale militare e delle Forze di polizia**, di cui all'art.1475, comma 4, del C.O.m., trattandosi di un fondamentale e imprescindibile principio di garanzia a tutela di tutto il sistema Paese.