



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

12 October 2017

**Case Document No. 5**

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

**RESPONSE OF CGIL TO THE GOVERNMENT'S  
SUBMISSIONS ON THE MERITS  
(Italian)**

**Registered at the Secretariat on 28 September 2017**



**Department of the European Social Charter**

**Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe**

e-mail address: DGI-ESC-Collective-Complaints@coe.int

**Oggetto: risposta della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) alle osservazioni del Governo italiano sul merito del reclamo n. 140/2016 per violazione degli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea da parte dello Stato italiano in relazione alla condizione dei dipendenti della Guardia di Finanza.**

Con il presente scritto, la Conferenza generale italiana del lavoro intende replicare alle osservazioni del Governo italiano, ai sensi dell'art. 31.2 delle regole di procedura.

1. A questo fine non è superfluo ricordare che, con il reclamo, la CGIL ha denunciato a codesto Ecc.mo Comitato la violazione degli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea in quanto gli agenti e gli ufficiali della Guardia di Finanza italiana non possono costituire sindacati o aderirvi, negoziare le proprie condizioni di lavoro ed esercitare il diritto di sciopero.

È importante ribadire che agli ufficiali e agli agenti della Guardia di Finanza non solo è negata qualunque libertà sindacale, ma anche il diritto, elementare, di avere proprie associazioni professionali, subordinando il diritto di associazione di queste persone a un controllo preventivo di tipo autorizzatorio, come tale rimesso all'arbitrio dell'autorità. Giacché qualunque controllo preventivo sulle associazioni, il cui esercizio preceda il formarsi del vincolo associativo e lo svolgimento di qualunque attività associativa, non può che essere privo di criteri oggettivi, trasformandosi in un processo alle intenzioni, ed essere quindi arbitrario.

2. Il Governo italiano non smentisce affatto questa ricostruzione, anzi *conferma* che i diritti sindacali e di negoziazione collettiva degli appartenenti alla Guardia di Finanza sono negati; tuttavia tale violazione sarebbe giustificata in ragione della natura militare della Guardia di Finanza. Questa tesi non può essere accolta.
3. Innanzitutto, contrariamente a quanto sostiene lo Stato resistente, la natura civile della Guardia di Finanza emerge già dalla normativa che ne regola l'ordinamento: infatti, il d.lgs. n. 68 del 2001 stabilisce che essa «è forza di polizia» e benché abbia un «ordinamento militare»

esercita funzioni di polizia «con competenza generale in materia economica e finanziaria sulla base delle peculiari prerogative conferite dalla legge».

Il Corpo è stato inoltre interessato dalla «razionalizzazione delle funzioni di polizia» disposta dal d.lgs. n. 177 del 2016, che l'ha espressamente ricompreso tra le Forze di Polizia (e la circostanza è significativa, perché il codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66 del 2010 non lo inserisce tra le Forze armate disciplinate al titolo V) e ha stabilito che esso esercita «in via preminente o esclusiva», secondo le modalità stabilite dal Ministro dell'interno in qualità di responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e autorità nazionale di pubblica sicurezza, compiti nei seguenti rispettivi comparti di specialità: «1) sicurezza del mare, in relazione ai compiti di polizia, attribuiti dal presente decreto, e 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».

Le funzioni assegnate alla Guardia di Finanza nell'ordinamento interno sono dunque, in via preminente o esclusiva, funzioni di polizia.

4. Peraltro, com'è stato affermato in relazione alla *Gendarmerie* francese, la natura civile o militare di un Corpo deve essere valutata in base alle attività effettivamente esercitate, verificando se esse riguardino la difesa dello Stato o consistano piuttosto in compiti di polizia, come vigilare sul rispetto della legge, svolgere indagini, garantire la sicurezza e l'ordine pubblico (si v. la decisione del 27.01.2016 sul caso *Conseil Européen des Syndacats de Police (CESP) v. France*, reclamo n. 101/2013, pt. 54-57).
5. Nel caso nostro, i compiti in concreto esercitati dalla Guardia di Finanza, descritte nel reclamo e nei Rapporti annuali a esso allegati, sono funzioni di polizia che e non comportano lo svolgimento di attività militare.
6. Non conducono a una diversa conclusione gli elementi adottati dal Governo per sostenere la natura militare del Corpo.

Innanzitutto, non può assumere rilievo la circostanza che, nell'ambito di un percorso formativo ampio e articolato, gli agenti e gli ufficiali della Guardia di Finanza ricevano anche un addestramento militare, perché, come detto, ciò che conta sono le funzioni che in concreto sono poi chiamati a esercitare.

Così come non consente di affermare la natura militare dell'attività svolta il fatto che la Guardia di Finanza partecipi a missioni militari, perché la partecipazione è sempre limitata a

compiti di addestramento, logistici, formativi, di manutenzione delle unità navali trasferite ad altri Paesi.

Anche nell'ambito della missione *Eunavfor Med – Operation Sophia*, citata dallo Stato resistente, la Guardia di Finanza si limita coltivare una collaborazione operativa con la Guardia Costiera libica «*per la formazione nel contrasto ai traffici di esseri umani*» (p. 38 del Rapporto annuale 2016, allegato alla presente memoria): si tratta quindi di compiti *non militari* (bensì, appunto, formativi) e comunque svolti nell'ambito di una missione che *non riguarda la difesa dello Stato, ma il contrasto ad attività criminali*.

In altre parole, anche laddove sia chiamata a partecipare a missioni di natura militare, comunque la Guardia di finanza svolge attività che in concreto *non sono militari* perché *non attengono direttamente alla difesa dello Stato*.

Infine, anche il rilievo del Governo, secondo cui la Guardia di Finanza è in possesso di una flotta, è tutt'altro che dirimente, se si considera che il d.lgs. n. 177 del 2016 ha assegnato al Corpo le navi e gli aeromobili affinché questo possa esercitare le funzioni in materia di «*sicurezza del mare*», ma, si noti, sempre «*in relazione ai compiti di polizia*».

In altre parole, la flotta della Guardia di Finanza non è utilizzata per assicurare la difesa dello Stato (compito che, invece, l'art. 132 del d.lgs. n. 66 del 2010 affida alla Guardia costiera e che lo stesso d.lgs. n. 177 del 2016 fa salvo) bensì per tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica in mare.

In conclusione, dunque, le funzioni attribuite dalla legge italiana alla Guardia di Finanza e comunque da questa effettivamente esercitate sono tipicamente funzioni di polizia in materia economica e finanziaria e non attengono alla difesa dello Stato.

7. Il caso della Guardia di Finanza italiana è dunque del tutto paragonabile a quello della *Gendarmerie* francese affrontato dalla citata decisione del 27.01.2016: in entrambi i casi si tratta di Corpi che, pur qualificati nel diritto interno come organismi a ordinamento militare, svolgono essenzialmente funzioni di polizia, con la conseguenza che lo Stato può disciplinare «*la misura*» in cui i diritti sindacali di cui all'art. 5 si applicano ai suoi appartenenti, ma non può negarli completamente, come avviene in Italia.

8. A margine, occorre replicare ad alcune considerazioni ulteriori del Governo.

Innanzitutto, la negazione dei diritti sindacali degli agenti e degli ufficiali della Guardia di Finanza non può essere motivata con un riferimento, vago e generico, alla necessità di fronteggiare la minaccia del terrorismo internazionale. Non solo perché la Repubblica Italiana

non ha esercitato il diritto di deroga previsto dall'art. F in caso di guerra o di pericolo pubblico, pertanto non può sottrarsi all'applicazione degli obblighi previsti dalla Carta sociale; ma anche perché i diritti sindacali vengono riconosciuti agli appartenenti alla Polizia di Stato, anch'essa impiegata in prima linea contro il terrorismo, pertanto non vi è incompatibilità tra la lotta al terrorismo e il riconoscimento dei diritti sociali (e, sia consentito dire, dei diritti umani in generale).

Lo Stato resistente sostiene poi che l'accoglimento del reclamo comporterebbe una discriminazione tra la Guardia di Finanza – ammessa al godimento dei diritti sindacali – e l'Arma dei Carabinieri – che ne rimarrebbe esclusa.

L'argomento è fuorviante e da rigettare, sia perché comunque vi è una differenza tra i Carabinieri (che rientrano tra le Forze armate di cui al titolo V del d.lgs. n. 66 del 2010) e la Guardia di Finanza (che non vi rientra), sia perché, sul piano logico, è evidente che uno Stato non può astenersi dal riconoscere ai finanziari diritti che spettano loro solo perché *dovrebbe riconoscerlo anche ad altri soggetti e non lo fa*.

Infine, non sono dirimenti le due sentenze della Corte costituzionale citate nelle osservazioni del Governo, in quanto non affrontano nello specifico il problema della denunciata violazione della Carta sociale europea, limitandosi a valutare la legittimità delle leggi censurate in relazione a parametri meramente interni.

9. Per tutte queste ragioni, s'insiste nel chiedere che codesto Comitato riconosca che la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 5 della Carta sociale europea perché vieta ai componenti della Guardia di finanza di costituire associazioni professionali e di esercitare la libertà sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali.
10. S'insiste anche nel chiedere il riconoscimento della violazione dell'art. 6, richiamato nel reclamo in quanto la Repubblica italiana non favorisce consultazioni paritetiche tra il datore di lavoro e i componenti della Guardia di Finanza e non promuove procedure di negoziazione volontaria per disciplinare con convenzioni collettive le condizioni di lavoro, vietando altresì in assoluto qualunque esercizio del diritto di sciopero.
11. Secondo il Governo, la presenza degli organi di rappresentanza militare assicurerebbe un adeguato livello di partecipazione dei lavoratori.

La tesi va respinta, sia perché le materie su cui intervengono tali organi sono circoscritte (e, oltretutto, ridotte rispetto a quanto avviene per gli organi omologhi della *Gendarmerie* francese: si pensi, per esempio, che è espressamente esclusa la materia dell'impiego del

personale); sia perché le loro funzioni si limitano alla formulazione di «*richieste*», «*proposte*», «*pareri*», «*istanze*»: non vi sono dunque procedure in cui il Ministero datore di lavoro, da un lato, e le organizzazioni dei lavoratori, dall'altro, possano negoziare le condizioni d'impiego su una base paritetica e con la distinzione dei ruoli che la diversità degli interessi rappresentati dovrebbe comportare.

Senza contare che è espressamente escluso anche qualunque diritto di sciopero (circostanza non contestata nemmeno dal Governo).

Ne deriva dunque la violazione anche dell'art. 6 della Carta sociale.

**12. Tutto ciò premesso, la sottoscritta Susanna Lina Giulia Camusso, in qualità di segretario generale e legale rappresentante della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), insiste nel chiedere a codesto Comitato di voler ritenere fondato il presente reclamo, concludendo che:**

- **la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 5 della Carta sociale europea perché vieta ai componenti della Guardia di Finanza di costituire associazioni professionali, nonché di esercitare qualunque libertà sindacale o di aderire ad altre associazioni sindacali, nonostante tale Corpo sia sostanzialmente equivalente a una forza di polizia dal punto di vista delle funzioni assegnate e svolte;**

**oppure, in subordine, che:**

- **la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 5 della Carta sociale europea perché vieta in maniera generale e assoluta ai componenti della Guardia di Finanza di costituire associazioni professionali, nonché di esercitare qualunque libertà sindacale o di aderire ad altre associazioni sindacali, e questo a prescindere dalla natura militare o di polizia del Corpo e delle funzioni assegnate e svolte;**

**chiede altresì di concludere che:**

- **la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6§1 della Carta sociale europea perché non ha favorito e non favorisce consultazioni paritetiche tra i componenti della Guardia di Finanza e il Ministero dell'economia/datore di lavoro;**
- **la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6§2 della Carta sociale europea perché non ha promosso e non promuove procedure di negoziazione volontaria tra i componenti della Guardia di Finanza (o tra i loro sindacati) e il Ministero**

dell'economia/datore di lavoro, per disciplinare con convenzioni collettive le condizioni di lavoro;

- la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 6§4 della Carta sociale europea perché vieta, in assoluto e sotto qualunque forma, ai componenti della Guardia di Finanza di esercitare il diritto di sciopero.

Roma-Strasburgo, li 22 settembre 2017

  
Susanna Lina Giulia Camusso

*Segretario generale CGIL*