



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

21 December 2023

**Case Document No. 6**

***Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.) v. Italy***  
Complaint No. 213/2022

**ASSO.MIL.'S RESPONSE TO THE GOVERNMENT'S  
SUBMISSIONS ON THE MERITS  
(original in Italian)**

**Registered at the Secretariat on 22 November 2023**

## **AVVOCATO EGIDIO LIZZA**

*Patrocinante in Cassazione*

**00193 Roma** - Via Valadier, 43  
T. +39 06 3224207  
F. +39 06 32628371

**82100 Benevento** - Viale Mellusi, 53  
T. +39 0824 314197-98  
F. +39 0824 334498

**67000 Strasbourg** - Rue Gutenberg, 1  
T. +33 (0)3 88224896  
F. +33 (0)3 88224896

Ordine Avvocati Roma A41315  
[egidiolizza@ordineavvocatiroma.org](mailto:egidiolizza@ordineavvocatiroma.org)  
[info@egidiolizza.com](mailto:info@egidiolizza.com)

## **COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI** **EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS**

*Department of the European Social Charter  
and the European Code of Social Security  
Directorate General Human Rights and Rule of Law*

*Council of Europe*  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[DGI-ESC-Collective-Complaints@coe.int](mailto:DGI-ESC-Collective-Complaints@coe.int)

### **RECLAMO N. 213/2022**

*Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.)*

**c.**

*Italia*

## **CONTRODEDUZIONI DELL'ORGANIZZAZIONE RECLAMANTE ALLE OSSERVAZIONI DEL GOVERNO SUL MERITO**

**COMPLAINANT ORGANISATION'S REPLY TO THE GOVERNMENT'S  
OBSERVATIONS ON THE MERITS**

**A seguito della Decisione di ammissibilità del reclamo n. 213/2022, adottata dal Comitato il 23 maggio 2023, l'associazione sindacale ASSO.MIL., odierna reclamante, presenta le sue controdeduzioni alle osservazioni sul merito rassegnate dal Governo italiano.**

**Le presenti memorie difensive vengono redatte in lingua italiana, ai sensi del par. 2 della Regola di procedura n. 24.**

\* \* \* \* \*

## **OSSERVAZIONI PRELIMINARI**

### **I. Tardività delle osservazioni presentate dal Governo resistente.**

Con la Decisione del 23 maggio 2023, con la quale ha dichiarato ammissibile il reclamo proposto da ASSO.MIL., il Comitato invitava il Governo italiano a presentare le sue osservazioni sul merito, assegnando come termine il 31 luglio 2023. Tuttavia, il Governo italiano trasmetteva le sue difese solamente in data 14 settembre 2022, che venivano in quella data registrate, come risulta dalla comunicazione della Cancelleria del Comitato inviata al rappresentante dell'associazione reclamante il 10.10.2023. Pertanto, il termine di cui alla Regola di procedura n. 31, par. 1, non è stato rispettato da parte del Governo resistente, con la conseguenza che le osservazioni da questo presentate sono tardive.

### **II. Errata individuazione degli articoli rilevanti**

Ciò premesso, si osserva, innanzitutto, che, nelle sue tardive osservazioni, il Governo italiano ha erroneamente interpretato le doglianze esposte nel reclamo, riconducendo le violazioni lamentate a disposizioni della Carta sociale europea riveduta (art. 1, par. 1 e par. 2; art. 15, art. E; Parte I del Preambolo), la cui lesione non è stata, però, dedotta dall'associazione sindacale ASSO.MIL., che, invece, chiede al Comitato di accertare e dichiarare la violazione dell'art. 12 della Carta in connessione con l'art. E ad opera dello Stato italiano, quale conseguenza della mancata istituzione dei fondi di previdenza complementare in favore dei dipendenti pubblici appartenenti all'ordinamento militare, come previsto dal d.lgs. n. 124/1993.

## CONTRODEDUZIONI

### **III. Obbligo coercibile della Pubblica amministrazione: errata interpretazione della normativa interna e irrilevanza dell'argomentazione sul piano convenzionale.**

**III.I** Nel contestare il merito del reclamo, il Governo italiano si è affidato essenzialmente a due considerazioni: la mancata previsione, nella normativa nazionale, di un obbligo coercibile a carico dell'Amministrazione pubblica di istituire i fondi di previdenza complementare in favore dei dipendenti pubblici appartenenti all'ordinamento militare e la natura plurilaterale della procedura di concertazione attraverso la quale l'istituzione di un siffatto fondo deve essere prevista, che, quindi, implica la partecipazione anche delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Ebbene, le suddette osservazioni appaiono quantomai infondate.

**III.II** In particolare, la prima ignora, consapevolmente, una corretta interpretazione da attribuire alla normativa in parola, attraverso una lettura sistematica di essa all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, anche alla luce delle norme costituzionali. In ogni caso, il Governo omette di considerare che l'eventuale inadeguatezza della formulazione letterale delle norme, dalle quali discende il diritto del lavoratore a vedere istituito un fondo integrativo volto a compensare la diminuzione della propria tutela previdenziale, in conseguenza dell'obbligato passaggio al regime contributivo, non può di certo gravare su quest'ultimo, cagionando la violazione del suo diritto alla sicurezza sociale. La violazione in parola assume un forte tratto discriminatorio se si considera che fondi pensionistici complementari previsti dal d.lgs. n. 124/1993 sono stati istituiti e correttamente attuati per tutte le altre categorie di dipendenti pubblici.

Secondo il Governo italiano, la normativa nazionale attribuirebbe alla Pubblica Amministrazione una mera facoltà e non l'obbligo di dare avvio alle procedure di negoziazione con le parti sociali ai fini dell'istituzione di un fondo integrativo, né l'obbligo di concluderle con l'adozione di un decreto ministeriale.

L'assunto è palesemente da smentire. Innanzitutto, occorre ricordare che i fondi complementari costituiscono quello che la Suprema Corte di Cassazione, nella sua massima composizione, e cioè a Sezioni Unite, ha definito "secondo pilastro" del sistema pensionistico, la cui istituzione è essenziale al fine di limitare l'aggravamento economico conseguente al passaggio, imposto per legge, della quantificazione del trattamento

pensionistico dal sistema retributivo a quello contributivo. La previdenza complementare, prevista per tutti i dipendenti pubblici e privati, ha lo scopo di integrare la previdenza di base obbligatoria, o di primo pilastro, per concorrere ad assicurare al lavoratore un livello adeguato di tutela pensionistica, insieme alle prestazioni garantite dal sistema pubblico di base (Cass. SSUU, n. 22807/2020).

Il d.lgs. n. 124 del 1993 ha, infatti, istituito *“le forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico, al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale”* (v. art. 1), di cui debbono essere destinatari anche *“i lavoratori dipendenti sia privati sia pubblici”*, senza alcuna distinzione, i quali avranno garantite *“forme pensionistiche complementari in regime di contribuzione definita, ovvero forme che assicurino un tasso di rendimento finanziario garantito”* (v. art. 2), prevedendo le modalità per la loro costituzione (v. art. 3). Con particolare riguardo al personale delle forze di polizia a ordinamento militare e delle Forze Armate, in base al d.lgs. n. 195 del 1995, era disposto che le forme pensionistiche complementari fossero oggetto delle procedure di concertazione (articoli 4 e 5). Tale interpretazione è stata confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 218/2019. Dunque, la costituzione di fondi complementari, sebbene prevista normativamente per tutti i lavoratori, manca oggi unicamente per i lavoratori del comparto sicurezza e difesa non per effetto di un deficit normativo, ma di una inazione della parte pubblica promotrice *ex lege* della sua attuazione. Parlare di facoltatività è quindi illogico e fallace.

Il Governo attribuisce un'interpretazione assai singolare dell'art. 26, comma 20, della legge n. 448 del 1998, che aveva, poi, previsto che: *“Ai fini dell'armonizzazione al regime generale del trattamento di fine rapporto e dell'istituzione di forme di previdenza complementare dei dipendenti pubblici, le procedure di negoziazione e di concertazione previste dal decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, potranno definire, per il personale ivi contemplato, la disciplina del trattamento di fine rapporto ai sensi dell'articolo 2, commi da 5 a 8, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni, nonché l'istituzione di forme pensionistiche complementari, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni. Per la prima applicazione di quanto previsto nel periodo precedente saranno attivate le procedure di negoziazione e di concertazione in deroga a quanto stabilito dall'articolo 7, comma 1, del citato decreto legislativo n. 195 del 1995”*. Ebbene, contrariamente a quanto asserito dal Resistente, il verbo *“potranno”* qui utilizzato, lungi dal disegnare una facoltà per la parte pubblica di avviare e concludere le relative procedure, serve invece a indicare i diversi ambiti che possono costituire oggetto e fine delle procedure e, cioè, non solo l'istituzione della

previdenza complementare, ma con essa anche la disciplina del trattamento di fine rapporto che la contempera. In altre parole, il legislatore intendeva stabilire che le procedure di concertazione, che la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di avviare e concludere, potranno avere ad oggetto, oltre all'istituzione dei fondi di previdenza complementare, anche la diversa disciplina del trattamento di fine rapporto che ad essa consegue.

Allo stesso modo, il d.lgs. 252 del 2005 disciplina le forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari. L'articolo 3, comma 2, del predetto d.lgs. 252 del 2005 prevede, in particolare, per il personale militare e di polizia, che *“le forme pensionistiche complementari possono essere istituite secondo le norme dei rispettivi ordinamenti ovvero, in mancanza, mediante accordi tra i dipendenti stessi promossi da loro associazioni?”*, vale a dire che, per tale categoria di personale, la previdenza complementare deve essere realizzata, e l'obiettivo può essere raggiunto attraverso i modi previsti dagli ordinamenti di appartenenza o, se non ve ne sono, come nel caso di specie, tramite le procedure di concertazione. Non si può, certamente, interpretare tale dato normativo nel senso di riconoscere una discrezionalità alla Pubblica Amministrazione sulla decisione se istituire forme di previdenza complementare o meno: tale decisione, con conseguente obbligo a procedere dell'Amministrazione, è stata già assunta e fatta norma di legge dal legislatore.

Questa non è che l'unica interpretazione possibile, anche alla luce del rilievo costituzionale degli interessi in gioco. L'esigenza di favorire lo sviluppo della previdenza complementare è funzionale ad attuare il sistema delineato dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione, che sancisce il diritto alla previdenza, definito dalla Corte Costituzionale *“valore di principio fondamentale”* (Corte Cost. sentenza n. 22/1969), ed è esigenza identicamente ravvisabile tanto nei confronti dei lavoratori pubblici che di quelli privati, senza differenza alcuna, come evidenziato dalla Corte Cost. (v. sent. n. 218/2019, punto 5, cpv 4).

Inoltre, tale disposizione costituzionale è strettamente correlata all'art. 36, 1 comma, della Costituzione che impone che al lavoratore sia assicurata una retribuzione *“sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”*. Entrambe le disposizioni mirano ad assicurare un livello minimale e inderogabile di prestazioni a favore del lavoratore (al riguardo, la Corte Costituzionale ha spesso utilizzato per la pensione il concetto di *“retribuzione differita”*: v. Corte Cost. sentenze nn. 105/1963, 3/1966; 124/1968; 156/1973; 191/1974; 176/1975; 26/1980; 349/1985; 173/1986; 106/1996; 516/2000).

Non può non comprendersi, dunque, come i fondi di previdenza complementare abbiano una importanza cruciale nella vita del lavoratore dipendente ed una tutela rafforzata all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, essendo essi diretta applicazione dei principi costituzionali. È evidente, di conseguenza, che l'implementazione di una norma generale tesa a dare attuazione a tali interessi di rilievo costituzionale non possa essere certo predicata come facoltativa. Si ricorda, infatti, che la previdenza complementare serve a bilanciare gli squilibri a carico dei lavoratori causati dal passaggio, sancito dalla legge, dal sistema retributivo a quello contributivo.

Diversamente da quanto il Governo tenta di rappresentare, la giurisprudenza interna, nel rigettare le domande dei lavoratori volte ad ottenere un risarcimento del danno patito a seguito della mancata istituzione di un fondo pensione complementare, non ha affatto affermato la tesi secondo cui non sussiste un obbligo statale di procedere in tal senso, ma ha rilevato una presunta assenza di un interesse diretto dei singoli lavoratori a pretendere l'attuazione di detto obbligo, affermando che tale pretesa, che quindi è fondata, sia azionabile unicamente dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative. La giurisprudenza nazionale, in tutte le pronunce dei giudici amministrativi, anche quelle che il Governo richiama a suo vantaggio, non disconosce affatto la sussistenza di un obbligo dell'Amministrazione statale a provvedere, ma dichiara l'inammissibilità della domanda *“per difetto di legittimazione a ricorrere, in relazione alla posizione dei ricorrenti persone fisiche”* rilevandosi incidentalmente *“che la legittimazione ad impugnare il silenzio nella materia “de qua” va invece riconosciuta alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (quanto alle forze di polizia a ordinamento civile) ed ai Comitati centrali di rappresentanza (per le forze armate), quali organismi esponenziali di interessi collettivi, portatori, quantomeno, di un interesse legittimo procedimentale e pertanto chiamati e legittimati a partecipare ai predetti procedimenti e ad agire contro l'inerzia dei competenti organi dell'amministrazione attraverso l'unico strumento possibile, ovvero sia l'azione avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a., esperibile in presenza di posizione di interesse legittimo connessa all'esercizio di un potere amministrativo”* (Consiglio di Stato, sent. n. 5698/2011).

Si allegano alle presenti controdeduzioni alcune sentenze dei Tribunali Amministrativi Regionali che hanno deciso in tal senso (Consiglio di Stato, IV Sez., sentenze nn. 5698/2011; 502, 503 e 504 del 2014; n. 8440/2021; n. 2593/2022; T.A.R. Lazio, Sez. I bis, sentenze nn. 4431/2021; n. 8114/2021; n. 8677/2021; n. 8939/2021; n. 1292/2021; TAR Campania, sentenza n. 6608/2021).

Anzi, i giudici nazionali, in più occasioni, si sono riferiti in termini di obbligo, e non certo di facoltà, a che l'Amministrazione provvedesse all'avvio ed alla conclusione delle procedure per l'istituzione della previdenza complementare nel comparto sicurezza e difesa, attese le primarie esigenze di compensazione della perdita economica subita dai lavoratori con il passaggio al regime contributivo. Il TAR del Lazio, con le sentenze n. 9186 e 9187 del 2011 (mai impugnate dall'Amministrazione e che quindi hanno assunto il valore di giudicato nell'ordinamento nazionale) ha affermato la sussistenza di un “obbligo delle Amministrazioni resistenti a provvedere sulle istanze dei ricorrenti atteso che tale obbligo discende direttamente dalla legge la quale ha individuato le modalità di attivazione della procedura rivolta a dare concreta attuazione della "previdenza complementare" per il personale del comparto Sicurezza – Difesa”. In altre occasioni, la giurisprudenza ha posto l'accento sull'esigenza comunque di tutelare le legittime aspettative dei dipendenti, non ancora destinatari del sistema di previdenza complementare, comunque individuando nell'inazione della PA un comportamento antigiuridico fonte di responsabilità risarcitoria (v. Corte dei Conti Puglia sent. n. 207/2020) ed allo stesso modo, in altro precedente (v. Corte dei Conti dell'Abruzzo, sent. n. 40/2017) si è argomentato come sussista “un vero e proprio diritto del lavoratore assicurato alla informazione, speculare, peraltro, al dovere di dare certezza sulla consistenza del credito contributivo via via maturato dagli assicurati ... sicché ove il diritto stesso rimanga insoddisfatto a causa della mancata o non corretta determinazione della consistenza della contribuzione, il richiedente ha un interesse qualificato ad agire, di cui è indubbia l'attualità, per farne accertare la lesione, derivante dall'inadempimento ... e tali principi, mutatis mutandis, ben si attagliano anche alla presente fattispecie, caratterizzata da uno stato di diuturna, intollerabile incertezza dei ricorrenti circa le concrete possibilità di accedere a forme pensionistiche complementari di categoria e, quindi, circa la consistenza della propria situazione previdenziale complessivamente intesa. La rimozione di questo stato di incertezza costituisce, per essi, un presupposto indispensabile per l'esercizio, nell'oggi, di scelte consapevoli circa il proprio futuro previdenziale, secondo lo spirito di sensibilizzazione e informazione previdenziale di cui è permeata tutta la normativa di settore”. Fermi restando gli esiti dell'indagine ermeneutica appena completata, che militano univocamente nel senso di individuare un obbligo a carico delle Amministrazione ad avviare e completare le procedure di istituzione della previdenza complementare anche nel comparto cui i lavoratori che ASSO.MIL. rappresenta appartengono, in ogni caso, l'adempimento di tale obbligo sarebbe comunque da pretendere in ragione della sussistenza di un legittimo affidamento che il lavoratore ha riposto al riguardo, fondato sull'esistenza

sia di norme, chiare e puntuali, che dispongono l'adozione del c.d. secondo pilastro in modo indistinto a vantaggio di tutti i lavoratori pubblici e privati, sia di norme sufficientemente specifiche che indirizzano la PA al completamento delle dette procedure attraverso modalità ben definite.

Tutto ciò detto, la deduzione avanzata dal Governo resistente sull'insussistenza dell'obbligo è dunque radicalmente da rigettare e, francamente, parlare di facoltà e non di obbligo, dopo un ritardo ultraventennale rispetto all'implementazione di un cardine così importante per il sistema previdenziale, non si ha remore a definirlo fuor di luogo.

**III.III** Una volta chiarito che l'inadempimento a tal fine da parte dell'Amministrazione statale è *contra legem*, occorre sottolineare che esso, a prescindere dalla formulazione letterale delle norme rilevanti, incide negativamente sul diritto alla tutela previdenziale dei lavoratori interessati, ponendosi in netto contrasto con l'art. 12 della Carta sociale europea riveduta, che sancisce il diritto alla sicurezza sociale, con e l'art. E.

Si deve ricordare, infatti, che le disposizioni normative intese alla costituzione del sistema di previdenza complementare nel settore pubblico siano, come si argomenterà in seguito, funzionali all'esigenza di mitigare gli effetti economici discendenti dall'applicazione del regime pensionistico contributivo, che espone i lavoratori ad una notevole differenza di disponibilità economica rispetto a quella che avevano a disposizione durante la percezione dello stipendio, rispetto al precedente regime retributivo, e sono dunque misure normative che, sotto l'ottica dell'art. 12 della Carta sociale europea, mirano a “*a mantenere un regime di sicurezza sociale*” e ad “*elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale*”.

Nel sistema contributivo, introdotto dalla legge n. 335 del 1995 per tutti i lavoratori, anche per quelli delle Forze Armate e delle Forze di polizia, l'importo della pensione è calcolato in base all'ammontare dei contributi versati dal lavoratore nell'arco della vita lavorativa (e non più in base ad una percentuale dello stipendio del lavoratore sulla quale si calcolavano poi il dato dell'anzianità contributiva e quello della retribuzione percepita negli ultimi anni di attività lavorativa, come nel sistema retributivo). Quest'ultimo metodo di calcolo, a differenza di quello retributivo, comporta una consistente diminuzione del rapporto tra la rata di pensione e l'ultimo stipendio percepito. La conseguenza è, dunque, anche una riduzione di fatto del trattamento previdenziale e una compressione quindi del livello di sicurezza sociale.

Proprio per compensare tale effetto negativo, il legislatore ha previsto l'istituzione dei fondi di previdenza complementare (tant'è che la previsione della loro istituzione e la loro disciplina è intervenuta contestualmente all'attuazione del passaggio al sistema contributivo). Poiché i fondi integrativi si basano su un meccanismo di finanziamento a capitalizzazione, dove, per ogni iscritto, viene creato un conto individuale nel quale affluiscono i versamenti, in parte a carico del lavoratore ed in parte a carico dell'Amministrazione dalla quale dipende, che vengono poi investiti nel mercato finanziario da gestori specializzati (in azioni, titoli di Stato, titoli obbligazionari, quote di fondi comuni di investimento ecc.) e che producono, nel tempo, rendimenti variabili in funzione dell'andamento dei mercati e delle scelte di gestione, essi consentono al lavoratore di migliorare, nel tempo, il proprio trattamento previdenziale. Al momento del pensionamento, all'iscritto è infatti liquidata una rendita aggiuntiva alla pensione costituita dai contributi versati, comprensiva dei risultati di gestione. Tale rendita aggiuntiva rappresenta esattamente lo strumento compensativo al peggioramento del trattamento previdenziale derivato dal passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo.

Ancora più specificamente, dal comportamento omissivo e *contra legem* posto in essere dalle Amministrazioni statali è conseguito per gli appartenenti alle Forze armate e di Polizia italiane un danno ingiusto, costituito, *a)* dalla mancata alimentazione del fondo per la quota parte gravante sull'Amministrazione datrice di lavoro, sin dal momento in cui i fondi avrebbero dovuto essere istituiti (somma che avrebbe dovuto essere posta a beneficio dunque dei lavoratori e della quale essi avrebbero goduto - ivi compreso il rendimento - a fine carriera lavorativa), *b)* dall'impossibilità di avere un risparmio in termini di tassazione IRPEF sulla quota parte di versamento al fondo gravante sul dipendente e, infine, *c)* dal pregiudizio economico conseguente alla mancata possibilità di destinare al fondo l'integralità o quota parte del trattamento di fine rapporto o del trattamento di fine servizio, conseguendone un rendimento.

Appare, quindi, chiaro che la mancata istituzione del fondo di previdenza complementare per i dipendenti appartenenti alle Forze armate e di Polizia abbia compromesso, per quest'ultimi, la buona riuscita dell'intera riforma della previdenza, cagionando un peggioramento qualitativo e quantitativo del trattamento previdenziale. A ben vedere, l'inadempimento statale nell'istituzione dei fondi complementari ha comportato solo una parziale attuazione di tale riforma, in quanto è rimasta ingiustificatamente inattuata la parte

che permetteva ai lavoratori in questione di mantenere tendenzialmente invariato il livello di sicurezza sociale. Si consideri, poi, che gli effetti negativi di tale mancata attuazione assumono maggiore rilevanza rispetto ai lavoratori del settore pubblico non contrattualizzato, categoria alla quale appartengono i lavoratori rappresentati dall'associazione sindacale reclamante. In tale settore, infatti, il passaggio al sistema contributivo ha avuto maggiori ripercussioni sul trattamento previdenziale siccome la progressione di carriera, che consente gli scatti in aumento della retribuzione, opera unicamente in base all'anzianità. Mentre nel settore del pubblico impiego "privatizzato" si può accedere ad inquadramenti superiori - e quindi a retribuzioni superiori - attraverso la partecipazione a concorsi pubblici, interni o esterni all'Amministrazione che mette a bando delle posizioni lavorative, nel pubblico impiego non contrattualizzato, la retribuzione aumenta solo con gli anni di servizio. Per cui, eliminare il sistema previdenziale retributivo, dove il trattamento pensionistico viene calcolato prendendo come base una percentuale dello stipendio e applicando allo stesso i coefficienti rappresentati dall'anzianità di servizio e dalla retribuzione percepita negli ultimi anni, in un siffatto settore, senza istituire uno strumento compensativo, riduce in maniera consistente il trattamento pensionistico in godimento prima delle riforme, livellando senza un giusto criterio le pensioni dei lavoratori. Tali ragioni avrebbero dovuto spingere l'Amministrazione statale a attuare lo strumento compensativo dei fondi complementari in maniera più puntuale e oculata nel settore del pubblico impiego non contrattualizzato, ugualmente che negli altri, al fine di mantenere immutato il livello di tutela previdenziale.

Tutto ciò detto, non si può non concludere che la mancata istituzione da parte dell'Amministrazione statale dei fondi di previdenza complementare per i lavoratori delle Forze armate e di Polizia, tra i quali rientrano quelli rappresentati da ASSO.MIL., risolvendosi nella vanificazione dello strumento compensativo della perdita economica causata dalla riforma delle pensioni, ha causato un peggioramento del loro trattamento previdenziale e quindi un'involuzione del livello di tutela del loro diritto alla sicurezza sociale.

L'art.12 della Carta sociale europea riveduta, invece, impone allo Stato Parte non solo di stabilire un regime di sicurezza sociale, ma anche di mantenerlo, nonché di adoperarsi per elevarne progressivamente il livello. **Ebbene, nel caso di specie, tale livello anziché**

**essere mantenuto, è stato ridotto, solo per i lavoratori del comparto sicurezza e difesa, con conseguente violazione dell'articolo in parola e dell'art. E.**

Nello *Statement of interpretation* dell'art. 12, pubblicato nelle Conclusioni XVI-1, il Comitato ha chiarito la sua competenza a verificare che i trattamenti assistenziali e previdenziali non ricadano al di sotto di un determinato livello e ha affermato che il livello di detti trattamenti può considerarsi adeguato se rapportato ragionevolmente allo stipendio, nonché che il loro valore reale deve essere mantenuto (“[...] *The Committee will re-examine the proportion of persons covered by the social security system. It will further examine to what extent coverage of the needs for social protection is ensured by social security, by private insurance and savings or by social assistance and will verify that the proportion of social security does not fall below a level to be determined. [...] To be considered as adequate, the level of benefit should in cases of wage substitution, whether temporary or permanent, always stand in a reasonable relation to the wage in question and should in any event exceed the minimum subsistence level. In particular, the income of the elderly should not be one of minimum assistance. [...] Under Article 12§3 the Committee wishes all countries to provide information on the adjustment of social security benefits and to give figures demonstrating how the real value of the benefits have been at least maintained in practice*”). Orbene, è manifesto che detti principi sono stati traditi dall'operato dell'Amministrazione statale italiana, la quale, omettendo l'attuazione dell'essenziale strumento compensativo degli effetti negativi del passaggio al sistema contributivo, non ha garantito il mantenimento del reale valore del trattamento pensionistico dei lavoratori, determinando nel contempo un sensibile scostamento del valore economico della pensione dal dato retributivo.

Tutto ciò si traduce nella violazione dell'art. 12, par 1, della Carta sociale europea, nonché nella violazione del suo par. 3. Sul punto, il Comitato ha osservato che “*Article 12§3 requires States to improve their social security system. The expansion of schemes, protection against new risks or increase of benefit rates are examples of improvement (Statement of interpretation on Article 12, Conclusions XVI-1). In this sense, Article 12§3 lays down an obligation to regularly adjust social security benefit rates in order to compensate for any rise in the cost of living.*” (*Sindacato autonomo Pensionati Or.S.A. v. Italy*, Complaint No. 167/2018, 07/12/2022, par. 35), obbligo del tutto evaso nel caso di specie. Ancora, il Comitato ha osservato che “*A restrictive development in the social security system is not automatically in violation of Article 12§3. However, any changes to a social security system must ensure the maintenance of a basic compulsory social security system which is sufficiently extensive (Statement of interpretation on Article 12, Conclusions XVI-1).The Committee has also previously held that restrictions*

or limitations to rights in the area of social security were compatible with the Charter in so far as they appeared necessary to ensure the maintenance of a given system of social security (Statement of interpretation on Article 12§3, Conclusions XIII-4) and did not prevent members of society from continuing to enjoy effective protection against social and economic risks (par. 36). Il Comitato, dunque, ritiene legittime restrizioni dei diritti sociali che perseguano scopi economici, come, ad esempio, quello di non aggravare una profonda crisi economica e finanziaria in corso (*Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, Complaint No. 76/2012, decision on the merits of 7 December 2012, §71), che andranno comunque valutati alla luce dei criteri da esso stabiliti nello *Statement* già citato.

Ebbene si specifica che non si versa affatto in simili circostanze che potrebbero giustificare una tale restrizione, ma che questa è solo l'effetto di una immotivata inerzia della pubblica amministrazione. E che sia così è dimostrato dal fatto che i fondi di previdenza complementare sono stati attuati per tutti i lavoratori per i quali erano previsti, ad eccezione di quelli afferenti al comparto sicurezza e difesa, e cioè coloro i quali, per le ragioni sopra illustrate, la necessità di mantenere lo stesso livello di tutela previdenziale era ancora più stringente.

Ed infatti, il comportamento statale non viola soltanto l'art. 12 della Carta, ma anche il suo articolo E, che sancisce il principio di non discriminazione. Il Comitato, nella sua giurisprudenza, attribuisce importanza rilevante a detto principio e lo indica come trasversale a tutte le altre disposizioni della Carta, con la conseguenza che, nel dare attuazione ai diritti ivi sanciti, esso va sempre considerato. Il Comitato ha poi chiarito come il principio sancito in tale articolo deve trovare applicazione: *“the insertion of Article E into a separate provision indicates the heightened importance paid to the principle of non-discrimination with respect to the achievement of the various substantive rights contained in the Charter. Its function is to help secure the equal effective enjoyment of all the rights concerned. The principle of equality that is reflected therein means treating equals equally and unequals unequally. Article E of the Charter not only prohibits direct discrimination but also all forms of indirect discrimination that may arise by failing to take due and positive account of all relevant differences or by failing to take adequate steps to ensure that the rights and collective advantages that are open to all are genuinely accessible by and to all. The grounds of prohibited discrimination listed in Article E of the Charter are not exhaustive”* (*International Association Autism Europe (IAAE) v. France*, Complaint No. 13/2002, paragrafi 51-52); e ancora: *“A distinction is discriminatory with regard to Article E of the Charter where it lacks objective and reasonable*

*justifications, that is, if it does not pursue a legitimate aim or if there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised?* (European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18 October 2006, §40).

Anche nello *Statement of interpretation* sull'art. 12, il Comitato fa riferimento a tale principio come criterio da applicare nel riconoscere e tutelare il diritto alla sicurezza sociale: “*Where the system is financed by taxation (or budgetary resources), its coverage in terms of persons protected should rest on the principle of non-discrimination without prejudice to the conditions for entitlement (means test, etc.)*”.

Orbene, riportando tali principi al caso di specie, non si comprende quale possa essere la motivazione che spinge l'Amministrazione statale a non istituire i fondi di previdenza complementare anche per i lavoratori del comparto sicurezza e difesa. La discriminazione operata nei confronti di questi non persegue alcuno scopo legittimo, traducendosi in una compressione irragionevole e sproporzionata del diritto alla sicurezza sociale (v. *mutatis mutandis*, Decision on the merits: *Associazione Nazionale Giudici di Pace v. Italy*, Complaint No. 102/2013, 05/07/2016).

Il Comitato ha anche precisato che “*in matters of discrimination, the burden of proof should not rest entirely on the complainant, but should be the subject of an appropriate adjustment*” (*Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) v. Bulgaria*, Complaint No. 41/2007, decision on the merits of 3 June 2008, par. 52). Ebbene, nel caso di specie, il Governo resistente non ha offerto alcuna motivazione reale e concreta circa tale palese discriminazione. I fondi di previdenza complementare sono stati istituiti in tutti gli altri settori del pubblico impiego (oltre che del privato), ad eccezione unicamente di quello del comparto sicurezza e difesa dello Stato.

**Il Governo, nelle sue osservazioni, si rifugia dietro una deduzione assolutamente irrilevante, oltre che errata, e cioè l'assenza di un vero e proprio obbligo previsto dalla normativa interna. Ebbene, l'obbligo di istituire i fondi in questione deriva (oltre che dalla stessa normativa erroneamente interpretata dal resistente e dalla Carta costituzionale) dagli articoli 12 e E della Carta sociale europea riveduta, siccome questi impongono allo Stato italiano di mantenere e migliorare il livello di sicurezza sociale. L'obbligo in parola grava su tutti gli organi statali, incluso il Legislatore, oltreché l'Esecutivo e le Autorità giudiziarie.**

Gli obblighi statali dettati da detti articoli sono quindi stati violati dal mancato avvio e mancata conclusione delle procedure per l'istituzione della previdenza complementare nel comparto sicurezza e difesa, viste le primarie esigenze di compensazione della perdita economica subita dai lavoratori con il passaggio al regime contributivo. L'inadempimento in parola ha condotto al peggioramento della loro tutela previdenziale, nonché alla frustrazione del legittimo affidamento che tali lavoratori potevano nutrire al riguardo, fondato sull'esistenza sia di norme, chiare e puntuali, che prevedevano l'istituzione dei fondi anche nel loro settore di appartenenza. Il Comitato ha, nella sua giurisprudenza, valorizzato tale legittimo affidamento proprio in materia di trattamento previdenziale: *“The Committee finally holds, as has been done by the Court as concerns the Convention, that any decisions made in respect of pension entitlements must respect the need to reconcile the general interest with individual rights, including any **legitimate expectations** that individuals may have in respect of the stability of the rules applicable to social security benefits. The Committee concludes that the restrictive measures at stake, which appear to have the effect of depriving one segment of the population of a very substantial portion of their means of subsistence, have been introduced in a manner that does not respect the legitimate expectation of pensioners that adjustments to their social security entitlements will be implemented in a manner that takes due account of their vulnerability, settled financial expectations and ultimately their right to enjoy effect access to social protection and social security. However, the Committee considers that other mechanisms are more suited to address complaints relating to the effects of the contested legislation on individual pensioners' right to property. In this regard, also domestic courts are in a significant role”* (Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece, Collective Complaint No. 76/2012, decision on the merits of 07/12/2012).

Pertanto, si deve concludere per la violazione dell'articolo 12 in connessione con l'art. E ad opera dello Stato italiano, per aver causato un'ingiustificata compressione del trattamento previdenziale dei lavoratori che ASSO.MIL. rappresenta, sulla base di un'illegittima discriminazione.

#### **IV. La natura plurilaterale della procedura di concertazione per l'istituzione dei fondi di previdenza complementare.**

**IV.I** Altrettanto errata e totalmente infondata è l'argomentazione con cui il Governo cerca di giustificare l'inadempimento dell'Amministrazione siccome le procedure di concertazione previste dalla normativa per l'istituzione dei fondi di previdenza

complementare per i lavoratori delle Forze armate e delle Forze di Polizia a ordinamento militare richiedono la partecipazione delle organizzazioni sindacali e degli altri organi di rappresentanza militare dei lavoratori stessi.

La deduzione è puramente strumentale.

Dalla lettura delle norme contenute nel d.lgs. n. 195 del 1995 e nell'articolo 67 del D.P.R. n. 254 del 1999, che disciplinano dette procedure, emerge chiaramente che l'iniziativa dell'avvio spetta unicamente all'Amministrazione. L'intera procedura assegna a questa un ruolo principale. Senza l'iniziativa dell'Amministrazione, nessuna procedura può essere iniziata e conclusa, nulla potendo fare le organizzazioni rappresentative dei lavoratori.

Il procedimento amministrativo in esame si snoda, per il personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento militare, e quindi anche per gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri, al Corpo della Guardia di Finanza e al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, nonché a quelle ad ordinamento civile, quindi Polizia di Stato e il disciolto Corpo forestale dello Stato: a) **nell'avvio - da parte del Ministro per la Funzione Pubblica (organo di vertice di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri)** - delle procedure per l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica di cui all'art. **7, comma 1, D.Lgs. n. 195 del 1995**; b) nella predisposizione di uno schema di provvedimento concordato (con allegati appositi prospetti relativi ai costi) ovvero di un accordo con relativa sottoscrizione; c) nell'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri del suddetto schema di provvedimento; d) nell'emanazione del Decreto Presidente della Repubblica, atto formalmente presidenziale, ma sostanzialmente normativo.

Orbene, l'avvio della procedura avviene d'ufficio e la predisposizione del provvedimento concordato o dell'accordo poi spetta all'Amministrazione, così come l'adozione del decreto finale.

Le organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori possono semplicemente sollecitare l'Amministrazione a iniziare le procedure, non potendole esse stesse avviarle. Esse vi possono partecipare e possono anche, chiaramente, manifestare il loro dissenso sulla proposta avanzata dall'Amministrazione. L'articolo 7 del detto d.lgs., infatti, prevede che *“1. Le procedure per l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 2 sono avviate dal Ministro per la funzione pubblica ... le organizzazioni sindacali del personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile possono presentare proposte e richieste relative ... Il COCER Interforze può presentare ... le relative proposte e richieste al Ministro per la funzione pubblica, al Ministro della difesa...*

per il tramite dello stato maggiore della Difesa o del Comando generale corrispondente. 1-bis. Le procedure di cui all'articolo 2 hanno inizio contemporaneamente e si sviluppano con carattere di contestualità nelle fasi successive, compresa quella della sottoscrizione dell'ipotesi di accordo sindacale, per quanto attiene alle Forze di polizia ad ordinamento civile, e della sottoscrizione dei relativi schemi di provvedimento, per quanto attiene le Forze di polizia ad ordinamento militare e al personale delle Forze armate. 2. Al fine di assicurare condizioni di sostanziale omogeneità, il Ministro per la funzione pubblica, in qualità di Presidente delle delegazioni di parte pubblica, nell'ambito delle procedure di cui ai commi 3, 5 e 7, può convocare, anche congiuntamente, le delegazioni di parte pubblica, i rappresentanti dello Stato maggiore difesa, dei Comandi generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza e dei COCER di cui all'art. 2, nonché delle organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale delle Forze di polizia ad ordinamento civile di cui al medesimo art. 2. 3. Le trattative per la definizione dell'accordo sindacale riguardante le Forze di polizia ad ordinamento civile di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), si svolgono in riunioni cui partecipano i rappresentanti delle organizzazioni sindacali legittimate a parteciparvi ai sensi della citata disposizione e si concludono con la sottoscrizione di una ipotesi unica di accordo sindacale. 4. Le organizzazioni sindacali dissenzienti dall'ipotesi di accordo di cui al comma 3 possono trasmettere al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri che compongono la delegazione di parte pubblica le loro osservazioni entro il termine di cinque giorni dalla sottoscrizione dell'accordo. 5. I Lavori per la formulazione dello schema di provvedimento riguardante le Forze di polizia ad ordinamento militare di cui all'articolo 2, comma 1, lettera B), si svolgono in riunioni cui partecipano i delegati dei Comandi generali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza e rappresentanti delle rispettive sezioni COCER e si concludono con la sottoscrizione dello schema di provvedimento concordato. 6. Le Sezioni Carabinieri e Guardia di finanza del Consiglio centrale di rappresentanza, entro il termine di cinque giorni dalla ricezione dello schema di provvedimento di cui al comma 5, possono trasmettere, ove dissenzienti, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri competenti, le loro osservazioni in ordine al predetto schema, per il tramite dei rispettivi Comandi generali. 7. I lavori per la formulazione dello schema di provvedimento riguardante le Forze armate si svolgono in riunioni cui partecipano i delegati dello stato maggiore della Difesa e i rappresentanti del COCER (sezioni Esercito, Marina e Aeronautica) e si concludono con la sottoscrizione dello schema di provvedimento concordato. 8. [...] 9. [...] 10. L'ipotesi di accordo sindacale di cui al comma 3 e gli schemi di provvedimento di cui ai commi 5 e 7 sono corredati da appositi prospetti [...] 11. Il Consiglio dei Ministri, entro quindici giorni dalla sottoscrizione, verifica le compatibilità finanziarie ed esamina le osservazioni di cui ai commi 4, 6 e 8, approva l'ipotesi di accordo sindacale riguardante le Forze di polizia ad ordinamento civile e gli schemi di provvedimento riguardanti rispettivamente le Forze di

*polizia ad ordinamento militare e le Forze armate, i cui contenuti sono recepiti con i decreti del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 1, comma 2, per i quali si prescinde dal parere del Consiglio di Stato. 11-bis. Nel caso in cui la Corte dei conti, in sede di esercizio del controllo preventivo di legittimità sui decreti di cui al comma 11, richieda chiarimenti o elementi integrativi [...] le controdeduzioni devono essere trasmesse alla stessa entro quindici giorni. 12. La disciplina emanata con i decreti del Presidente della Repubblica di cui al comma 11 ha durata triennale [...] 13. Nel caso in cui l'accordo e le concertazioni di cui al presente decreto non vengano definiti entro centocinquanta giorni dall'inizio delle relative procedure, il Governo riferisce alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica nelle forme e nei modi stabiliti dai rispettivi regolamenti?'*

È evidente, pertanto, da tale schema, che la mancata adesione di uno o più degli organismi di rappresentanza dei dipendenti non possa in alcun modo compromettere la conclusione delle procedure, pur garantendosi il diritto al dissenso e la possibilità di circostanziarlo in apposite comunicazioni. Obbligare le organizzazioni rappresentative ad accettare passivamente proposte che vadano contro gli interessi dei propri rappresentati non si può certo pretendere, pena l'azzeramento della loro funzione e della loro stessa esistenza.

Ciò posto, è in ogni caso da escludersi che vi sia una responsabilità delle rappresentanze dei dipendenti tale da impedire l'avvio e la conclusione delle procedure. L'Amministrazione infatti, per come è disciplinata la procedura, era ed è perfettamente in grado di avviare e completare le procedure intese alla definizione degli istituti della previdenza complementare e questo traspare dall'analisi delle medesime norme che le regolano e che prevedono, anche qualora vi sia un dissenso motivato di alcuno dei soggetti rappresentativi degli interessi dei dipendenti, che essi lo possano legittimamente esprimere senza che questo pregiudichi la conclusione della procedura.

Si noti che, anche negli altri settori del pubblico impiego, per la costituzione dei fondi di previdenza complementare, la normativa ha previsto le modalità delle procedure di negoziazione. Ebbene, nonostante, nel corso del tempo e delle trattative, siano state espresse posizioni dissenzienti da parte di uno o più sindacati, l'Amministrazione è comunque giunta a concludere la procedura e a istituire detti fondi.

In ogni caso, di certo, un'eventuale posizione di contrasto di un'organizzazione di rappresentanza viene manifestata nel corso della concertazione, non prima dell'avvio della procedura. Seguendo l'argomentazione del Governo, si giungerebbe all'assurda conclusione secondo cui non si riconosce un obbligo dell'Amministrazione ad avviare la procedura in

quanto, potrebbe accadere che, poi, forse, durante le trattative, una o più organizzazioni rappresentative dei lavoratori che vi parteciperanno manifesterà del dissenso alla proposta che verrà avanzata (!).

La tesi avversaria appare, poi, quanto mai irragionevole se si considera che, nel settore delle Forze armate e di polizia, l'Amministrazione **non ha dimostrato di aver mai tentato di avviare dette procedure**. Il Governo rappresenta che solo con la Legge di Bilancio per l'anno 2022 (Legge n. 234 del 30 **dicembre 2021**), è stato previsto lo stanziamento di 20 milioni di euro per l'anno 2022, di 40 milioni di euro per l'anno 2023 e di 60 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024 per la realizzazione di misure alternative all'istituzione dei fondi di previdenza complementare, compensative del danno patito dai lavoratori delle Forze armate e di Polizia a seguito della riforma del sistema pensionistico.

**Ebbene, sino alla data in cui si scrive, 22 novembre 2023, alcuna iniziativa concreta è stata assunta, nessuna misura è stata adottata e nessuna procedura è stata avviata.**

Vale la pena sottolineare rapidamente che l'istituzione dei fondi di previdenza complementare è attuabile, nel settore di interesse, sin dall'entrata in vigore della legge n. 448 del 1998. Per cui, anche se l'iniziativa adottata con lo stanziamento dei fondi previsti dalla Legge di Bilancio 2022, che porta un **ritardo quindi di 25 anni**, fosse stata portata a termine, ed invece così non è stato, il danno patito dai lavoratori interessati dal 1998 ad oggi, resterebbe ingiustificato.

Quindi l'argomentazione riportata dal Governo circa la natura plurilaterale delle procedure da attivare, pur sostenuta da alcune pronunce del Consiglio di Stato, appare francamente risposta meramente formalistica rispetto ad una evidente discriminazione operata dalla parte pubblica (con riguardo ad una determinata categoria di lavoratori pubblici, ovvero gli appartenenti al comparto sicurezza e difesa dello Stato) per effetto di un inadempimento *contra legem*. Tale argomentazione, poi, si scontra con l'ulteriore arresto giurisprudenziale del Consiglio di Stato, in base al quale soltanto le organizzazioni sindacali, per le forze di polizia ad ordinamento civile, e le rappresentanze militari, per quelle ad ordinamento militare, (non anche i singoli) possono agire in giudizio per far valere la mancata attivazione dei fondi complementari in materia di previdenza (sentenza n. 5698/2011).

**IV.II** Infine, va illustrato come, nel caso dei lavoratori rappresentati dall'odierna reclamante, l'argomentazione del Governo cade in una clamorosa contraddizione. ASSO.MIL. è un'organizzazione sindacale a carattere militare che rappresenta gli

appartenenti alle Forze di Polizia a ordinamento militare. Attesa la mancata adozione dei decreti attuativi della Legge n. 46 del 2022 (provvedimento normativo già di per sé limitato rispetto alle pronunzie del Comitato sul tema della costituzione dei sindacati militari), le organizzazioni sindacali a carattere militare non possono esercitare le prerogative assegnate loro da tale normativa in relazione alla partecipazione alle procedure di concertazione con le Amministrazioni. Pertanto, nel tempo ed ancora oggi, gli unici soggetti abilitati a interloquire con queste sono le Rappresentanze militari, in particolare i COCER, organismi che, sì si fanno portavoce degli interessi dei lavoratori, ma che costituiscono articolazioni interne alla stessa Amministrazione!

Istituite dalla legge n. 382/1978, le Rappresentanze militari hanno svolto, sino ad oggi, una funzione esclusivamente integrativa, mai sostitutiva, dell'ordinaria scala gerarchica, e sono state deputate a svolgere un'attività di informazione ascendente verso i più importanti organi di comando, catalizzando le istanze dei militari rappresentati e fornendo apposita consulenza su determinate materie elencate dalla stessa legge (art. 19). Gli organi di rappresentanza sono inseriti nell'organigramma dell'Amministrazione di appartenenza in base ad una struttura che ne ripropone la gerarchia. Ai sensi dell'art. 18 l. n. 382/1978, si distinguono in tre livelli: - un organo centrale, interforze, articolato in sezioni di Forza armata o Corpo armato e in commissioni interforze di categoria (ufficiali, sottufficiali e volontari); - organi intermedi presso alti comandi, normalmente retti da tenenti generali o maggiori generali e gradi corrispondenti; - organi di base presso le unità normalmente del livello di comando di corpo o comunque di un livello compatibile con la struttura di ciascuna Forza armata o Corpo armato. Esse, in conclusione, sono organismi propri dell'Amministrazione.

**Orbene, attribuire la responsabilità del mancato avvio e della mancata conclusione delle procedure di concertazione per l'istituzione dei fondi di previdenza complementare per i lavoratori afferenti al comparto militare, come quelli rappresentati da ASSO.MIL., agli organismi delle Rappresentanze militari, che sino ad oggi sono stati legittimati a parteciparvi, equivale ad attribuire l'inadempimento in parola comunque ad organismi statali. Un cortocircuito di logica.**

**V. Violazione del diritto del diritto al rispetto dei beni, di cui all'articolo 1 Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dell'articolo 14 della Convenzione.**

Da ultimo, occorre porre in rilievo come il danno patito dai lavoratori rappresentati da ASSO.MIL. conseguente alla mancata istituzione dei fondi di previdenza complementare comporti, per questi ultimi, la violazione del loro diritto di proprietà sancito dall'articolo 1 del Prot. add. n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e del divieto di discriminazioni di cui all'art. 14 della Convenzione.

Posto che il concetto di proprietà giunge, in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a comprendere anche crediti oggetto di diritti previdenziali, nei confronti dei quali i singoli possono avanzare legittime aspettative, ancor più se previsti da norme giuridiche, nel caso di specie, si deve ritenere che i lavoratori rappresentati dall'odierna reclamante hanno senz'altro subito una ingerenza nel diritto sancito dalla menzionata disposizione, in quanto l'inadempimento statale ha impedito che tutto quanto previsto dalla legge come destinato a sostentarli durante la fase di vita non lavorativa sia stato effettivamente per loro accantonato dall'Amministrazione datrice di lavoro.

Tale ingerenza nel diritto al rispetto dei beni è priva di una base legale, sproporzionata poiché non volta a soddisfare alcun interesse pubblico più rilevante, e discriminatoria perché attuata solo nei confronti degli appartenenti al Comparto Sicurezza e Difesa, e quindi violativa anche dell'art. 14 CEDU in connessione con l'art. 1 Prot. 1.

\* \* \* \* \*

**Alla luce di quanto sopra esposto, le osservazioni del Governo resistente andranno rigettate perché infondate e andrà accertata e dichiarata la violazione dell'art. 12 in connessione dell'art. E della Carta sociale europea riveduta da parte dello Stato italiano, in ragione della mancata istituzione dei fondi di previdenza complementare in favore dei dipendenti pubblici appartenenti alle Forze armate e di polizia a ordinamento militare, come previsto dal d.lgs. n. 124/1993 e dalla ulteriore normativa rilevante in materia. Andranno altresì addebitate a carico dello Stato italiano le spese e le competenze della presente procedura.**

Si allegano le seguenti sentenze:

Consiglio di Stato

1. n. 5698/2011; 2. n. 502/2014; 3. n. 503/2014; 4. n. 504/2014; 5. n. 8440/2021; 6. n. 2593/2022;

T.A.R. Lazio

7. n. 4431/2021; 8. n. 8114/2021; 9. n. 8677/2021; 10. n. 8939/2021; 11. 1292/2021; 12. 9186/2011; 13. 9187/2011

14. TAR Campania, n. 6608/2021;

15. Corte Costituzionale, n. 218/2019;

16. Corte di Cassazione SS.UU., n. 22807/2020.

**Roma, 22.11.2023**

**Avv. Egidio Lizza**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Lizza', written in a cursive style.