



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

28 February 2023

**Case Document No. 3**

***Sindacato Autonomo Comitato Nazionale Pompieri (CO.NA.PO.) v. Italy***  
Complaint No. 215/2022

**CO.NA.PO.'S RESPONSE TO THE GOVERNMENT'S  
OBSERVATIONS ON ADMISSIBILITY  
(original in Italian)**

**Registered at the Secretariat on 26 January 2023**

# EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS

STRASBOURG

EXECUTIVE SECRETARY OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS

DEPARTMENT OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER

DIRECTORATE GENERAL OF HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW

COUNCIL OF EUROPE

[DGI-ESC-COLLECTIVE-COMPLAINTS@COE.INT](mailto:DGI-ESC-COLLECTIVE-COMPLAINTS@COE.INT)

[SOCIAL.CHARTER@COE.INT](mailto:SOCIAL.CHARTER@COE.INT)

## REPONSE AUX OBSERVATIONS DE L'ETAT DEFENDEUR SUR LA RECEVABILITÉ

( ART. 6 DU PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA C.S.E. ET ART. 29§ 3 RÈGLES DE PROCEDURE )

\*\*\* \* \*\*\*

**RECLAMATION n. 215 / 2022**

**CO.NA.PO. contre. l' ITALIE**

Napoli, Italia, 26 Gennaio 2023

Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux  
Service de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale  
Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit  
CONSEIL DE L'EUROPE  
F – 67075 Strasbourg Cedex

*Envoyé par courriel électronique* : [dgi-esc-collective-complaints@coe.int](mailto:dgi-esc-collective-complaints@coe.int) ; [social.charter@coe.int](mailto:social.charter@coe.int)

**OBJET: Réclamation Collective 215/2022 (VIGILI DEL FUOCO IN PENSIONE) CO.NA.PO. contre la République italienne.**

**REPONSE AUX OBSERVATIONS DE L'ETAT DEFENDEUR SUR LA RECEVABILITE  
(Art. 6 du Protocole Additionnel à la C.S.E. et Art. 29§ 3 des Regles de Procedure )**

Illustre Signor Presidente del Comitato Europeo dei Diritti Sociali,

Egregi Signori Segretario Esecutivo e Vice Segretario Esecutivo,

Conformemente agli Artt. 6 del Protocollo Addizionale alla Carta Sociale Europea (CSE) e art. 29§ 3 delle Regole di Procedura, e facendo seguito alle istruzioni di cui alla vostra lettera Ref ► 178/2022 LV/IU del 22 dicembre 2022,

il CO.NA.PO.

sottopone alle Signorie Vostre la seguente Risposta alle Osservazioni sull'ammissibilità della difesa dello Stato Italiano del 25 novembre 2022.

La presente risposta è redatta in lingua italiana conformemente al combinato disposto tra l'art. 1 lettera c) del Protocollo Addizionale alla CSE e l'art. 24 del Regolamento di Procedura.

**RISPOSTA**

Con le Osservazioni del 25 novembre 2022, lo Stato Italiano si è costituito, con un unico atto, nei Reclami Collettivi registrati ai nn. 214 e 215 del 2022.

Chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità dei reclami, l'Avvocatura Generale dello Stato Italiano, senza entrare nel merito delle questioni sollevate, né opponendosi espressamente alla dichiarata e provata natura di « sindacato » del CO.NA.PO. reclamante, si è limitata a sostenerne la carenza di *rappresentatività*, requisito richiesto per proporre un reclamo ai sensi dell'art 1 lett. c) del Protocollo addizionale alla C.S.E..

In particolare lo Stato Italiano : A) sembra sminuire la natura sicuramente sindacale del CONAPO limitandosi a riconoscere che è tale perché inclusa nelle funzioni che si è dato nello Statuto; B) invocando la Decisione di Codesto Comitato nel Reclamo n. 174/2019 - *Syndicat CGT YTO France c. France*, e affermando

che la nozione “europea” di rappresentatività è una “nozione autonoma” (“*autonomous concept not necessarily to the national notion of representativity*”), sostiene la carenza di rappresentatività per insufficienza del numero dei membri del sindacato e per una presunta assenza di ruoli nella negoziazione e contrattazione collettiva, conformemente al diritto interno di riferimento (§ 17 della Decisione invocata).

**Questa duplice eccezione dello Stato è inammissibile oltre che destituita di qualsivoglia fondamento perché gravemente illegittima, contraddittoria con Atti governativi, priva di prove e riscontri oggettivi e fattuali, nonché non conforme alla giurisprudenza del Comitato.**

Premesso che per la giurisprudenza del Comitato la rappresentatività, quale concetto autonomo stabilito dalla Carta, viene valutato dal Comitato attraverso un’analisi generale di varie caratteristiche dell’Unione sindacale ricorrente e tali elementi vengono dunque ponderati cumulativamente e nessuno gioca un ruolo decisivo dato che “[t]he Committee recalls that it makes an overall assessment to establish whether or not a trade union is representative within the meaning of Article 1 (c) of the Protocol” (Decisione sull’ammissibilità del ricorso No. 74/2011, *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v. Norway*, del 23.05.2012), **in replica alle Osservazioni del Governo si precisa quanto segue:**

1- Quanto alla natura di “sindacato” del CO.NA.PO. e alla sua capacità di negoziare contratti collettivi

Il Comitato valuta “whether the trade union is a representative at the national level and therefore able to negotiate collective Agreements” (Decisions on admissibility, complaint n. 9/2000, §7 and Complaint No. 10/2000, §6).

Il CO.NA.PO., fondato nel 1994 (**Statuto, Doc. 1**) ha soddisfatto questo requisito già per il diritto interno, sin dal 2010, quando il Decreto della Presidenza del Consiglio- Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’innovazione del 11.05.2010 (**Doc. 24**) gli ha riconosciuto il carattere di rappresentatività e lo ha ufficialmente ammesso a partecipare alle procedure di contrattazione collettiva per il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. La Circolare di accompagnamento del Ministero dell’Interno del 2 luglio 2010 (doc. 24) ha chiarito che in termini numerici vi fu, fin dal 2010, il raggiungimento e superamento, della soglia di rappresentatività dei lavoratori e pertanto il CONAPO veniva ammesso da quel momento in poi alla contrattazione e negoziazione collettiva.

Per arrivare fino ai giorni nostri, con un incremento progressivo della rappresentatività e dei membri aderenti, nel 2022 lo stesso Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28.07.2022 (**Doc. 25**), ha confermato il carattere di rappresentatività del CONAPO classificandolo **al primo posto per rappresentatività tra le delegazioni sindacali rappresentative del personale a livello nazionale** che possono partecipare alle procedure di contrattazione collettiva per il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Il Decreto dispone che il CO.NA.PO, in quanto tale, partecipa ai procedimenti negoziali per la definizione degli accordi per il triennio 2022-2024. Infatti, come si rinvia nello stesso decreto, gli articoli 137 e 227 del D.lgs. n. 217/2005 (Ordinamento del personale del Corpo dei Vigili del Fuoco), prevedono che i procedimenti negoziali dei contratti collettivi avvengano “*tra una delegazione di parte pubblica composta dal Ministro per pubblica amministrazione [...], dai Ministri dell’Interno e dell’economia e delle finanze [...] e da una delegazione delle organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale rispettivamente del personale non direttivo e non dirigente e del personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, individuate con decreto del Ministero per pubblica amministrazione [...]*”.

Premesso questo inequivocabile riconoscimento da parte delle Autorità pubbliche già a livello interno, non **si capisce come possa, l'Avvocatura dello Stato Italiano**, disconoscere, dimenticare o non produrre nella presente procedura, questi atti e **sostenere il contrario di quello che decretano i competenti Ministeri Italiani**.

## 2- Quanto alla rappresentatività in termini numerici

Il Governo italiano ritiene che il CONAPO (che ha oltre 6.500 iscritti) sia scarsamente e insufficientemente rappresentativo in termini numerici, perché sembra sostenere che la rappresentatività negoziale e sindacale si raggiunga solo se l'Organizzazione sindacale rappresenta la maggioranza di tutti i lavoratori. Quindi, secondo la sua tesi, tenuto conto che il personale dei Vigili del Fuoco è di quasi 36.000 unità, un sindacato dei Pompieri per essere rappresentativo dovrebbe avere almeno 18.000 iscritti, cioè la maggioranza assoluta del personale.

Questa tesi è inverosimile e fantasiosa perché richiede che sia invitato a partecipare alle negoziazioni un solo e unico sindacato, oppure un solo sindacato nettamente maggioritario in un sistema sostanzialmente unipolare, o tutt'al più bipolare e non pluralistico.

E' vero che il Comitato Europeo dei diritti sociali presta considerevole attenzione al numero di lavoratori che un'Unione sindacale rappresenta, ma senza nessun ulteriore riferimento al dover raggiungere una certa soglia di rappresentatività (*Sindacato Autonomo Europeo Scuola ed Ecologia (SAESE) v. Italy, Complaint No. 166/2018, decision on the admissibility of 18.03.2019, §8*).

E' quindi importante una maggioranza relativa, non assoluta dei lavoratori!

La Circolare del Ministero dell'Interno del 27 ottobre 2022 di accompagnamento del Decreto del 28.7.2022, (doc. 25) esplicativa delle percentuali di rappresentatività, chiarisce che il CONAPO è al primo posto nella rappresentatività del personale non direttivo e non dirigente dell'Organico del Corpo (che ovviamente è la stagrande maggioranza del personale). Il CO.NA.PO. è, nell'anno dell'introduzione del Reclamo (2022) l'Organizzazione sindacale più rappresentativa del personale non direttivo e non dirigente dei vigili del fuoco italiani (che sono quasi tutte le unità, cioè quasi 36.000 persone), con una percentuale di rappresentatività del 29,17% tra i 5 Sindacati esistenti; e con una percentuale dell'11,57% di rappresentatività tra il personale direttivo tra 8 Organizzazioni totali.

Come è facile notare, tra i non dirigenti, vi sono altri 4 sindacati che hanno tutte rappresentatività minori, per un totale 5 di Organizzazioni sindacali; mentre per i dirigenti vi sono altre 7 delegazioni per un totale di 8 Organizzazioni sindacali.

Con questi dati numerici e di fatto, se si seguisse la tesi dell'Avvocatura, semplicemente nessuno di questi soggetti italiani sarebbe mai abilitato di per sé a rappresentare il Corpo dei Vigili del Fuoco, contrariamente alla Costituzione italiana, alle leggi e allo stesso Decreto del Ministero della Pubblica Amministrazione citato, ma dovrebbero sempre tutti agire insieme ed essere sempre tutti d'accordo: infatti si dovrebbe sommare la rappresentatività assoluta di tutte queste Organizzazioni insieme per tentare di superare la soglia di 18.000 persone iscritte sugli effettivi membri del personale.

Invece come dimostra la Circolare del Ministero dell'Interno, in un sistema pluralista in cui vigono la libertà di manifestazione del pensiero e quella sindacale, sono sempre più di una le delegazioni invitate a negoziare: la rappresentatività può essere calcolata solo relativamente tra le organizzazioni esistenti, e non

in assoluto, altrimenti si sosterebbe la necessità di un pensiero unico o un solo pensiero nettamente prevalente, mentre la negoziazione avviene cercando il bilanciamento non solo tra due interessi, ma tra una pluralità di interessi.

In un siffatto quadro, il CO.NA.PO. è quindi senz'altro uno dei sindacati maggiormente rappresentativi ( e per il persona non dirigente, il primo!) e delegati a trattare per il personale dei Vigili del Fuoco, e l'Ordinamento Italiano lo include nelle relative classifiche ai primi posti.

Quanto sinora detto sarebbe sufficiente a replicare alle Osservazioni del Governo. Ma vi è di più.

3- Quanto alle funzioni sindacali, agli ambiti di azione, al ruolo effettivamente svolto e alla sua condizione di indipendenza

Per mera completezza di esposizione e per quanto non eccepito dal Governo Italiano, si dà conto anche della rappresentatività in tema di svolgimento reale ed effettivo di funzioni sindacali, degli ambiti di azione e della condizione di indipendenza.

In questo senso il Comitato valuta la rappresentatività di un'Associazione Sindacale anche con riguardo al "field covered by the complaint, to the aim of the trade union and to the activities which it carries out" (*Syndicat de Défense des Fonctionnaires v. France*; Complaint No. 73/2011, decision on admissibility of 7.12.2011, §6) e "whether the trade union exercises activities in defence of the interests of workers in a given sector of whom it covers a sufficient number, in conditions of independence vis-à-vis the employment authorities" (*Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) v. Italy* Complaint No.159/2018, decision on admissibility of 3.07.2018, §6; *Syndicat occitan de l'éducation v. France* Complaint No. 23/2003, decision on admissibility of 13.02. 2004, §5).

Con riguardo a ciò sia sufficiente dar conto che il CONAPO è un'associazione sindacale ( art. 2 dello Statuto - Doc. 1) e prevede come sue finalità, tra le molte, il (i) *"rappresentare gli interessi di tutto il personale appartenente ai Vigili del Fuoco d'Italia e di quello di volta in volta individuato dalla segreteria generale"* (art. 3) , il (ii) *"curare, i rapporti e rinsaldare le linee di solidarietà e amicizia tra i componenti lo stesso ruolo e tra questi e quelli di ruoli diversi, sulla base anche di una reale giustizia retributiva"* e *l'Euiparazione retributiva del personale in quiescenza del Corpo Nazionale Vigili del Fuoco ai pensionati degli altri Enti dello Stato che operano nel settore della Sicurezza Pubblica* (art. 2 punto 6).

Si rinviene inoltre che il CO.NA.PO. "opera nella più assoluta indipendenza dalla Pubblica Amministrazione, dal Governo, dai Partiti Politici e dalle confessioni religiose. A tal fine, le cariche dirigenziali del CO.NA.PO. sono incompatibili con il mandato parlamentare e con le cariche politico-amministrative degli enti territoriali con popolazione superiore a 100.000 abitanti o con l'appartenenza ad organismi deliberanti di partiti politici" (Articolo 4). L'illustrazione delle varie caratteristiche del CO.NA.PO appena ripercorse portano senza dubbio l'Associazione sindacale in questione ad essere definita rappresentativa anche in quanto *"real, active and independent"* (*Decision on admissibility: Unione sindacale di base (USB) v. Italy, Complaint No. 208/2022*, para. 11).

Infine, per verificare il grado di impegno, gli ambiti di azione, l'effettiva partecipazione storica nelle rivendicazioni sindacali, sia sufficiente una ricerca sull'archivio portale internet stesso del CO.NA.PO. sia al menù "news" (187 pagine intere di notizie, record di ricerca e informazioni attività) sia al al menù "proteste" per osservare come l'attività del Sindacato sia incessante e praticamente giornaliera fin dal 2006 e comprensiva di: manifestazioni, riunioni con delegazioni di partiti e gruppi politici, tavoli di trattative,

riunioni congiunte con le rappresentanze sindacali degli altri corpi di Sicurezza civile dello Stato, informative agli iscritti, notizie dalle sezioni territoriali, scioperi e persino di scioperi della fame ( doc. 27 ).

Quanto descritto illustra un panorama senz'altro attivo, rappresentativo degli interessi della categoria dei lavoratori e dei pensionati da parte del CO.NA.PO.

### CONCLUSIONI

Alla luce delle circostanze che precedono, degli atti prodotti e del quadro fattuale e normativo illustrato,

il CO.NA.PO, CHIEDE

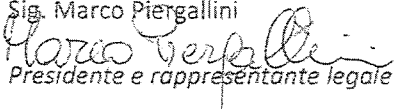
che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, già nella presente fase della procedura (Capitolo III delle Regole di Procedura)

- Rigetti le eccezioni sollevate dallo Stato Italiano nelle sue Osservazioni sull'ammissibilità e dichiarare ammissibile il presente Reclamo collettivo formulato dal CO.NA.PO.,
- passi all'esame del merito (Capitolo IV delle Regole di Procedura) delle doglianze sollevate ;
- esamini le lacune dell'ordinamento italiano illustrate, rilevando le inattuazioni, le violazioni e le discriminazioni contrarie alla Carta Sociale Europea (Parte I, principio 4 della CSE, art. 4 § 1 e § 2 CSE ; art. 2 par. 4 CSE ; art. 12 CSE ; art. E - CSE), e
- per l'effetto, indichi allo Stato Italiano la loro rimozione, e ciò mediante
  - o l'adozione e l'introduzione di misure positive di legislazione sociale, previdenziale e del lavoro a beneficio dell'intera categoria di lavoratori tralasciati qui rappresentati, e segnatamente mediante
  - o misure inter-temporali di equiparazione economica del trattamento pensionistico e di indennizzazione dei lavoratori (ora pensionati) per il danno dovuto alle differenze non percepite.

.....

Con Osservanza,

Sig. Marco Piergallini

  
Presidente e rappresentante legale

Sindacato Autonomo CO.NA.PO  
COMITATO NAZIONALE POMPIERI

  
(Avvocato Michele Scolamiero)



(Avvocato Federico Di Salvo)

*Si allega alla Risposta la seguente documentazione*

**DOCUMENTI IN ALLEGATO**

**Doc. 24** – Decreto della Presidenza del Consiglio- Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione del **11.05.2010** di riconoscimento di rappresentatività e ammissione del CONAPO a partecipare alle procedure di contrattazione collettiva per il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e Circolare del Ministero dell'Interno del 2 luglio 2010 esplicitativa del raggiungimento e superamento, nel 2010, della soglia di rappresentatività del 5% dei lavoratori e di ammissione alla contrattazione da quel momento in poi ;

**Doc. 25** - Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del **28.07.2022** di individuazione delle delegazioni sindacali e conferma del primo posto di rappresentatività del CONAPO tra le organizzazioni e che possono partecipare alle procedure di contrattazione collettiva per il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; e Circolare del Ministero dell'Interno del **27 ottobre 2022** esplicitativa delle percentuali di rappresentatività.

**Doc. 26** - Notizie riportate dall'Agenzia di Stampa italiana *Adnkronos* del 28 ottobre 2022;

**Doc. 27** – Estratto dell'Archivio delle Proteste e delle azioni e manifestazioni del CONAPO , dal sito internet, dal 2006 ai giorni nostri