



COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

Riservato¹

Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.) contro Italia

Ricorso n. 213/2022

RELAZIONE AL COMITATO DEI MINISTRI

Strasburgo, 10 settembre 2025

¹Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del Protocollo, la presente relazione non sarà resa pubblica fino a quando il Comitato dei Ministri non avrà adottato una raccomandazione, o comunque non oltre quattro mesi dopo la sua trasmissione al Comitato dei Ministri, vale a dire il 4 marzo 2026.

Introduzione

1. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del Protocollo che istituisce un sistema di ricorsi collettivi ("il Protocollo"), il Comitato europeo dei diritti sociali, un comitato di esperti indipendenti della Carta sociale europea ("il Comitato"), trasmette al Comitato dei Ministri la sua relazione² sul ricorso n. 213/2022. La relazione contiene la decisione del Comitato sul merito del ricorso (adottata il 10 settembre 2025); la decisione sull'ammissibilità (adottata il 23 maggio 2023) è allegata.
2. Il Protocollo è entrato in vigore il 1° luglio 1998. È stato ratificato da Belgio, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo e Svezia. Inoltre, anche Bulgaria, Slovenia e Spagna sono vincolate da questa procedura ai sensi dell'articolo D della Carta sociale riveduta del 1996.
3. La procedura del Comitato si è basata sulle disposizioni del Regolamento del 29 marzo 2004, adottato nella sua 201^a sessione e rivisto da ultimo l'11 settembre 2024 nella sua 343^a sessione.
4. La relazione è stata trasmessa al Comitato dei Ministri il 3 novembre 2025. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del Protocollo, la presente relazione non sarà resa pubblica fino a quando il Comitato dei Ministri non avrà adottato una raccomandazione, o comunque non oltre quattro mesi dopo la sua trasmissione al Comitato dei Ministri, vale a dire il 4 marzo 2026.

² La presente relazione può essere soggetta a revisione editoriale.

COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

DECISIONE SUL MERITO

Adozione: 10 settembre 2025

Notifica: 3 novembre 2025

Pubblicazione: 4 marzo 2026

Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.) contro Italia

Ricorso n. 213/2022

Il Comitato europeo dei diritti sociali, comitato di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'articolo 25 della Carta sociale europea ("il Comitato"), durante la sua 350^a sessione nella seguente composizione:

Aoife NOLAN, Presidente
Tatiana PUIU, Vicepresidente
George THEODOSIS, Vicepresidente
Kristine DUPATE, Relatrice generale
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Mario VINKOVIĆ
Miriam KULLMANN
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD
Alla FEDOROVA
Grega STRBAN
Olivier DE SCHUTTER
Kristina KOLDINSKÁ
Carmen Constantina NENU

Assistiti da Henrik KRISTENSEN, Segretario esecutivo

Dopo aver deliberato il 2 luglio e il 10 settembre 2025, sulla base della relazione presentata da Grega STRBAN, emette la seguente decisione adottata in quest'ultima data:

PROCEDURA

1. Il ricorso presentato *dall'Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.)* contro l'Italia è stato registrato il 29 agosto 2022.
2. L'organizzazione ricorrente sostiene che la mancata istituzione da parte dello Stato italiano di un fondo pensione complementare a favore dei dipendenti pubblici appartenenti alle forze armate e alle forze di polizia militare, come previsto dal decreto legislativo n. 195/1995 e da altre leggi pertinenti, costituisce una violazione dell'articolo 12 e dell'articolo E, in combinato disposto con l'articolo 12 della Carta sociale europea riveduta ("la Carta"). ASSO.MIL. sostiene in particolare che l'istituzione di un fondo pensione complementare rientra tra le misure volte a mantenere e persino a rafforzare il sistema di sicurezza sociale che lo Stato italiano è tenuto a istituire ai sensi dell'articolo 12 della Carta. ASSO.MIL. afferma inoltre che la mancata istituzione di un fondo pensione complementare per i lavoratori della sicurezza e della difesa costituisce una discriminazione rispetto a tutti gli altri lavoratori del settore pubblico, che già beneficiano di tali disposizioni.
3. Il 23 maggio 2023, il Comitato ha dichiarato ammissibile il ricorso.
4. Facendo riferimento all'articolo 7, paragrafo 1, del Protocollo del 1995 che istituisce un sistema di ricorsi collettivi ("il Protocollo"), il Comitato ha chiesto al Governo di presentare osservazioni scritte sul merito del ricorso entro il 31 luglio 2023.
5. Facendo riferimento all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, del Protocollo e in applicazione dell'articolo 32, paragrafi 1 e 2 del suo Regolamento interno ("il Regolamento"), il Comitato ha invitato gli Stati parti del Protocollo, gli Stati che hanno presentato una dichiarazione ai sensi dell'articolo D§2 della Carta, nonché le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro o dei lavoratori di cui all'articolo 27§2 della Carta del 1961, se lo desideravano, a presentare osservazioni sul merito del ricorso entro il 31 luglio 2023.
6. Il 25 luglio 2023 il Governo ha chiesto una proroga del termine per la presentazione delle osservazioni scritte. Il Presidente del Comitato ha concesso una proroga fino al 15 settembre 2023.
7. Le osservazioni del Governo sul merito del ricorso, nonché le informazioni sull'attuazione delle misure immediate, sono state registrate il 14 settembre 2023.

8. Conformemente all'articolo 31, paragrafo 2, del Regolamento, l'organizzazione ricorrente è stata invitata a presentare una risposta alle osservazioni del Governo entro il 22 novembre 2023.

9. La risposta dell'organizzazione ricorrente è stata registrata il 22 novembre 2023.

10. Conformemente all'articolo 31, paragrafo 3, del Regolamento, il Governo è stato invitato a presentare una replica alla risposta dell'organizzazione ricorrente entro il 15 febbraio 2024.

11. Il 15 febbraio 2024 il Governo ha chiesto una proroga del termine per presentare la sua replica. Il Presidente del Comitato ha concesso una proroga fino al 15 marzo 2024.

12. La risposta del Governo è stata registrata il 5 marzo 2024.

OSSERVAZIONI DELLE PARTI

A – L'organizzazione ricorrente

13. L'organizzazione ricorrente ASSO.MIL. chiede al Comitato di dichiarare che la situazione in Italia viola l'articolo 12 e l'articolo E, in combinato disposto con l'articolo 12 della Carta, poiché l'Italia non ha istituito un fondo pensione complementare a favore dei lavoratori del settore pubblico impiegati nelle forze armate e nelle forze di polizia militare. Più specificamente, secondo l'organizzazione ricorrente, ai sensi del decreto legislativo n. 195/1995, l'istituzione di un fondo pensione complementare rientra tra le misure volte a mantenere e persino a rafforzare il sistema di sicurezza sociale che l'Italia è tenuta a istituire ai sensi dell'articolo 12 della Carta. ASSO.MIL. sostiene che la mancata istituzione di tale fondo pensione complementare per i lavoratori della sicurezza e della difesa costituisce una violazione dell'articolo 12 e dell'articolo E in combinato disposto con l'articolo 12 e una discriminazione rispetto a tutti gli altri lavoratori del settore pubblico, che già beneficiano di tali disposizioni.

14. Inoltre, ASSO.MIL. sostiene che la mancata istituzione di un fondo pensione complementare ha causato un danno ingiusto ai membri delle forze armate e delle forze di polizia militari italiane. Ciò perché:

- il Governo non ha versato al fondo la quota dovuta dall'amministrazione datrice di lavoro sin dal momento in cui i fondi avrebbero dovuto essere istituiti;
- il Governo non ha dato ai lavoratori la possibilità di beneficiare di uno sgravio fiscale sui versamenti effettuati dai lavoratori stessi al fondo;
- l'incapacità del Governo di trasferire al fondo tutto o parte del trattamento di fine servizio o dell'indennità di fine servizio ha comportato una perdita economica per le forze armate e le forze di polizia militare italiane.

15. L'organizzazione ricorrente sostiene che tutto quanto sopra costituisce una violazione dell'articolo 12 e dell'articolo E in combinato disposto con l'articolo 12 della Carta.

B – Il Governo convenuto

16. Il Governo afferma che la disposizione relativa all'istituzione di una previdenza sociale complementare fa parte delle riforme strutturali del settore pensionistico intraprese negli ultimi decenni e prevede un sistema basato sul cosiddetto sistema dei tre pilastri. Questo comprende le pensioni pubbliche obbligatorie, la previdenza sociale complementare, che non è stata attivata per i lavoratori del settore della difesa e della sicurezza, e la previdenza pensionistica privata integrativa, attraverso forme di risparmio discrezionali e individuali.

17. Il Governo sostiene che l'istituzione di un fondo pensionistico complementare è soggetta a una complessa procedura plurilaterale, il cui completamento dipende sia dal sindacato che dalla controparte pubblica. Il Governo afferma inoltre che non vi è alcuna disposizione nella normativa dei settori della sicurezza e della difesa che consenta l'istituzione e l'attuazione unilaterale di regimi pensionistici complementari da parte dell'amministrazione del datore di lavoro.

18. Inoltre, il Governo sostiene che l'articolo 26, paragrafo 20, della legge 448/1998 si limita a prevedere che le procedure di negoziazione e concertazione di cui al decreto legislativo n. 195/1995 possano definire le norme relative al trattamento di fine rapporto, nonché l'istituzione di forme di regimi pensionistici complementari.

19. Il Governo sottolinea che, nell'ambito di una tavola rotonda tecnica interministeriale, è stato elaborato un "pacchetto specificità" da inserire nella legge di bilancio per l'anno 2022. In tale contesto è stato raggiunto un forte consenso con le organizzazioni sindacali e i rappresentanti delle forze armate sull'intenzione di creare un'alternativa al regime pensionistico complementare, attraverso l'istituzione di un fondo speciale finalizzato all'adozione delle misure compensative previste dall'articolo 24 del decreto presidenziale n. 255/1999.

20. Per quanto riguarda il presunto danno, il Governo afferma che il riconoscimento della responsabilità della pubblica amministrazione richiede l'accertamento della violazione dei termini procedurali, che il mancato rispetto dei termini procedurali sia imputabile a colpa e dolo della stessa amministrazione, che il danno sia conseguenza diretta e immediata del ritardo e che sia provato il danno. Nessuno di questi elementi sussiste, secondo il Governo, nel caso di specie.

21. Su questa base, il Governo chiede al Comitato di respingere il ricorso.

LEGISLAZIONE E PRATICA NAZIONALE PERTINENTI

22. Nelle loro osservazioni, le parti fanno riferimento alle seguenti disposizioni del diritto interno:

A – Disposizioni costituzionali

23. L'articolo 38 della Costituzione della Repubblica Italiana del 1° gennaio 1948 recita:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e privo dei mezzi necessari per il proprio sostentamento ha diritto all'assistenza sociale e alla previdenza sociale. I lavoratori hanno diritto a mezzi adeguati per il loro sostentamento e le loro necessità in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria. Le persone con disabilità hanno diritto all'istruzione e alla formazione professionale. Le responsabilità di cui al presente articolo sono affidate a enti e istituzioni istituiti o sostenuti dallo Stato. L'assistenza sanitaria privata ha il diritto di operare liberamente».

B – Disposizioni legislative generali relative al sistema pensionistico e alla sicurezza sociale

24. In Italia, la legge n. 335/1995 (riforma Dini) ha introdotto importanti riforme al sistema pensionistico italiano, passando da un sistema a prestazioni economiche definite a un sistema a contribuzione definita. Nel precedente sistema a prestazioni economiche definite, le pensioni erano calcolate in percentuale dell'ultimo stipendio del lavoratore, con l'importo determinato dalla storia contributiva e dalla retribuzione percepita negli ultimi anni di lavoro. Al contrario, il sistema a contribuzione definita calcola le pensioni sulla base dei contributi totali versati durante tutta la carriera lavorativa.

25. La riforma ha classificato i lavoratori in tre gruppi in base alla loro storia contributiva. I lavoratori con almeno 18 anni di contributi al 1995 sono rimasti nel regime a prestazioni economiche definite. I lavoratori con meno di 18 anni di contributi al 1995 sono stati soggetti a un regime misto, in cui il regime a prestazioni economiche definite si applicava ai contributi versati fino al 1995 e il regime a contribuzione definita si applicava successivamente. I lavoratori assunti dopo il 1995 sono stati completamente trasferiti al regime a contribuzione definita.

26. Gli articoli 2 e 7 del decreto legislativo n. 195/1995 stabiliscono che le procedure di negoziazione per il personale delle forze armate e delle forze di polizia militare (esclusi il personale dirigente e i coscritti) devono essere avviate, sviluppate e concluse simultaneamente, culminando in decreti presidenziali separati. I sindacati o le associazioni professionali competenti e il Consiglio centrale di rappresentanza interforze (COCER) possono presentare proposte durante queste procedure. Il Ministero della Pubblica Amministrazione, insieme ai Ministeri della Difesa e dell'Economia e delle Finanze, supervisiona il processo, che comprende l'elaborazione e la firma di progetti di accordo con le delegazioni rappresentative (articolo 7, decreto legislativo n. 195/1995; titolo I, decreto presidenziale n. 254/1999).

27. Inoltre, recenti sviluppi legislativi (articolo 16, legge n. 46/2022) delegano al governo l'adozione di una legislazione coordinata per migliorare l'efficienza dei processi di negoziazione nei settori della sicurezza e della difesa. Questa legge prevede due livelli di negoziazione: uno per le questioni comuni alle forze armate e alle forze di polizia militare

e un altro per questioni specifiche di ciascun ramo, tra cui la produttività e le retribuzioni accessorie. Prevede inoltre un'area di negoziazione dedicata al personale dirigente delle forze armate e delle forze di polizia organizzate militarmente, al fine di garantire la parità con le loro controparti civili.

28. Gli argomenti di negoziazione di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 195/1995 comprendono lo stipendio base e accessorio, il trattamento di fine rapporto e le pensioni complementari. In particolare, l'articolo 26, paragrafo 20, della legge n. 448/1998 prevede che tali negoziazioni possano definire le regole per il trattamento di fine rapporto e istituire regimi pensionistici complementari per il personale interessato, facendo riferimento al decreto legislativo n. 124/1993 (ora in gran parte abrogato), alla legge n. 335/1995 e alle successive modifiche.

29. L'articolo 67 del decreto presidenziale n. 254/1999 precisa ulteriormente tali procedure, affermando che la domanda iniziale dovrebbe portare alla creazione di fondi pensionistici complementari nazionali per il personale militare e di polizia. Tali procedure devono inoltre definire i tassi di contribuzione sia per l'amministrazione che per i lavoratori, nonché la trasformazione dell'indennità di fine rapporto in trattamento di fine rapporto, comprese le regole di destinazione ai fondi pensioni complementari.

30. Il decreto legislativo n. 252/2005, che ha abrogato l'articolo 3 del decreto legislativo n. 124/1993, conferma che i regimi pensionistici complementari per i lavoratori del settore pubblico di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del decreto legislativo n. 165/2001 possono essere istituiti mediante contratti collettivi. Per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1 (ad esempio magistrati, militari, diplomatici e prefetti), tali regimi seguono le norme dei rispettivi quadri giuridici o, in loro assenza, possono essere istituiti su iniziativa delle associazioni (articolo 3, paragrafo 2, del decreto legislativo n. 252/2005; cfr. anche articolo 3, paragrafo 2, del decreto legislativo n. 165/2001).

31. La legge n. 234/2021 (articolo 1, paragrafi 95-96) ha introdotto un fondo dedicato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per le forze armate, le forze di polizia e i vigili del fuoco nazionali. A partire dal 2022, questo fondo mira ad allineare progressivamente i loro regimi di sicurezza sociale, sia compensando le differenze pensionistiche al momento del pensionamento, sia rafforzando i regimi pensionistici complementari originariamente istituiti dalla legge n. 448/1998.

32. **L'articolo 1, paragrafo 1, della legge n. 335/1995** recita quanto segue:

“La presente legge ridefinisce il sistema previdenziale al fine di garantire la tutela prevista dall'articolo 38 della Costituzione, definendo i criteri di calcolo delle prestazioni economiche pensionistiche attraverso la misurazione dei trattamenti contributivi, le condizioni di accesso alle prestazioni economiche con l'affermazione del principio di flessibilità, l'armonizzazione dei sistemi pensionistici nel rispetto della pluralità degli enti assicurativi, l'agevolazione dei regimi pensionistici complementari al fine di consentire livelli aggiuntivi di copertura previdenziale, la stabilizzazione della spesa pensionistica in relazione al prodotto interno lordo e lo sviluppo del sistema previdenziale stesso”.

33. **Il decreto legislativo n. 195/1995** recita quanto segue:

Articolo 1

"Le procedure che disciplinano i contenuti del rapporto di lavoro del personale delle Forze di Polizia, compreso quello soggetto al diritto militare, e delle Forze Armate, esclusi i rispettivi dirigenti civili (ufficiali generali, ufficiali superiori) e i militari di leva dell'esercito e dell'esercito ausiliario, sono stabilite dal presente decreto legislativo. Il rapporto di lavoro del personale civile e militare con qualifiche dirigenziali rimane disciplinato dai rispettivi quadri normativi, ai sensi dell'art. 2, comma 4, e delle altre disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001".

Articolo 3

"1. Ai fini di cui all'articolo 2, comma 1, lettera A, sono oggetto di contrattazione per il personale appartenente alle forze di polizia civili:

a) la retribuzione base e accessoria.

b) il trattamento di fine rapporto e i regimi pensionistici complementari, ai sensi dell'articolo 26, comma 20, della legge n. 448 del 23 dicembre 1998; [...]".

Articolo 7

«Le procedure per l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 2 sono avviate dal Ministro della Pubblica Amministrazione almeno quattro mesi prima delle scadenze fissate dai decreti precedenti. Entro lo stesso termine, le organizzazioni sindacali del personale delle Forze di Polizia con organizzazione civile o le associazioni professionali di natura sindacale tra il personale militare delle Forze di Polizia con organizzazione militare e delle Forze Armate, ciascuna per i profili riguardanti i relativi accordi sindacali, possono presentare proposte e richieste relative alle materie oggetto delle procedure stesse. Il *Consiglio Centrale di Rappresentanza Interforze (COCER)* può presentare entro il termine sopra indicato, anche separatamente per le sezioni *Carabinieri, Guardia di Finanza* e Forze Armate, le relative proposte e richieste al Ministro della Funzione Pubblica, al Ministro della Difesa e, per il Corpo *della Guardia di Finanza*, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, tramite lo Stato Maggiore della Difesa o il corrispondente Comando Generale.

1-bis. Le procedure di cui all'articolo 2 hanno inizio contestualmente e si sviluppano in modo contestuale nelle fasi successive, compresa quella della sottoscrizione delle bozze degli accordi sindacali, rispettivamente per quanto riguarda le Forze di Polizia civili, le Forze di Polizia militari e le Forze Armate.

7. Il lavoro di formulazione del progetto di provvedimento relativo alle Forze Armate si svolge in riunioni alle quali partecipano i delegati dello Stato Maggiore della Difesa e i rappresentanti del COCER (sezioni Esercito, Marina e Aeronautica) e si conclude con la firma del progetto di provvedimento concordato.

34. L'articolo 26, paragrafo 20, della legge n. 448/1998 recita quanto segue:

"Ai fini dell'armonizzazione con il regime generale di trattamento di fine rapporto e dell'istituzione di regimi pensionistici complementari per i lavoratori pubblici, le procedure di negoziazione e consultazione previste dal decreto legislativo n. 195 del 12 maggio 1995 possono 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 n. 335 del 8 agosto 1995, e successive modifiche, nonché l'istituzione di regimi pensionistici complementari, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 124 del 21 aprile 1993, e successive modifiche. Ai fini della prima applicazione delle disposizioni di cui al comma precedente, le procedure di negoziazione e consultazione saranno attivate in deroga alle disposizioni dell'articolo 7, comma 1, del suddetto decreto legislativo n. 195/1995".

35. Il titolo I e l'articolo 67 del decreto presidenziale n. 254/1999 recitano quanto segue:

“Titolo I

Visti gli articoli 1, 2 e 7 del suddetto decreto legislativo n. 195/1995, che disciplinano le procedure di negoziazione e consultazione, da avviare, sviluppare e concludere contemporaneamente, al fine di adottare decreti separati del Presidente della Repubblica riguardanti, rispettivamente, il personale delle Forze di Polizia, compreso quello soggetto al diritto militare, e quello delle Forze Armate, ad eccezione dei dirigenti civili e militari, nonché coscritti e ausiliari;

Viste le disposizioni degli articoli 2 e 7 del citato decreto legislativo n. 195/1995, che individuano le delegazioni del settore pubblico, le delegazioni sindacali e i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza che partecipano alle suddette procedure di negoziazione e consultazione, rispettivamente, per le Forze di Polizia civili (Polizia di Stato, Corpo di Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato), per le Forze di Polizia Militare (Corpo *dei Carabinieri* e Corpo *della Guardia di Finanza*) e per le Forze Armate;”

Articolo 67

1. Le procedure di negoziazione e consultazione attivate, per la prima applicazione, ai sensi del citato articolo 26, comma 20, della legge n. 448/1998, definiscono:

a) l'istituzione di uno o più fondi pensionistici complementari nazionali per il personale delle Forze Armate e delle Forze di Polizia di diritto civile e militare, ai sensi del Decreto Legislativo n. 124/1993, della Legge n. 335/1995, della Legge n. 449/1997 e successive modifiche e integrazioni, verificando anche la possibilità di unificarlo con fondi analoghi istituiti ai sensi delle suddette normative per i lavoratori del settore pubblico;

b) la percentuale della quota di contribuzione a carico delle Amministrazioni e quella a carico del lavoratore, nonché la retribuzione utile per la determinazione delle quote stesse;

c) le modalità di trasformazione dell'indennità di fine carriera in indennità di fine rapporto, le voci retributive utili ai fini del calcolo dell'indennità di fine rapporto, nonché la quota dell'indennità di fine rapporto da destinare alle pensioni complementari.

2. I beneficiari dei fondi pensione di cui al comma 1 sono i lavoratori che liberamente aderiscono ai fondi stessi.”

36. Decreto legislativo n. 165/2001

Articolo 3, commi 1 e 2

«1. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, restano disciplinati dai rispettivi ordinamenti giuridici: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e i pubblici ministeri, il personale militare e delle forze di polizia dello Stato, il personale di carriera diplomatico-prefettizia, nonché i lavoratori degli enti che svolgono la loro attività nelle materie di cui all'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi n. 281 del 4 giugno 1985 e successive modifiche e integrazioni, e n. 287 del 10 ottobre 1990. 691, e dalle leggi n. 281 del 4 giugno 1985, e successive modifiche e integrazioni, e n. 287 del 10 ottobre 1990.”

2. Per il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere istituiti regimi pensionistici complementari mediante le convenzioni collettive di cui al titolo III dello stesso decreto legislativo. Per i lavoratori di cui all'articolo 3, comma 1, del medesimo decreto legislativo, possono essere istituiti regimi pensionistici complementari secondo le norme dei rispettivi ordinamenti giuridici o, in mancanza di queste, mediante accordi tra i lavoratori stessi promossi dalle loro associazioni.

37. Il decreto legislativo n. 252/2005 (che ha abrogato l'articolo 3 del decreto legislativo n. 124/1993) recita quanto segue:

Articolo 3, comma 2

”2. Per il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165, 30 marzo 2001, possono essere istituiti regimi pensionistici complementari mediante le convenzioni collettive di cui al titolo III del medesimo decreto legislativo. Per i lavoratori di cui all'articolo 3, comma 1, del medesimo decreto legislativo, possono essere istituiti regimi pensionistici complementari secondo le norme dei rispettivi

ordinamenti giuridici o, in mancanza di questi, mediante accordi tra i lavoratori stessi promossi dalle loro associazioni.”

38. L'articolo 1, commi 95 e 96, della legge n. 234/2021 recita quanto segue:

“95. In relazione alla specificità del personale delle Forze Armate, delle Forze di Polizia e dei Vigili del Fuoco, riconosciuta ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 183, 4 novembre 2010, è istituito nella previsione di bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2022, 40 milioni di euro per l'anno 2023 e 60 milioni di euro a partire dall'anno 2024.

96. Il fondo di cui al comma 95 è destinato all'adozione di misure regolamentari volte alla progressiva perequazione del relativo sistema previdenziale, attraverso l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2022, all'interno delle istituzioni già previste per lo stesso personale, di misure:

a) compensative rispetto agli effetti derivanti dalla liquidazione dei pagamenti pensionistici per il personale che cessa il servizio.

b) complementari ai regimi pensionistici complementari di cui all'articolo 26, comma 20, della legge n. 448, 23 dicembre 1998, per il personale impiegato nelle Forze Armate, nelle Forze di Polizia e nei Vigili del Fuoco, a partire dalla data di entrata in vigore della relativa disposizione normativa”.

39. L'articolo 16 della legge n. 46/2022 recita quanto segue:

“1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il coordinamento normativo delle disposizioni del decreto legislativo n. 195, 12 maggio 1995, dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 95, 29 maggio 2017, come modificato dall'articolo 5, comma 5, della presente legge, e del codice militare, ai sensi del decreto legislativo n. 66, 15 marzo 2010, nel rispetto dei seguenti principi e orientamenti: [...] d) semplificazione e maggiore efficienza delle procedure di negoziazione del settore della sicurezza e della difesa, attraverso la previsione di un primo livello di negoziazione in cui disciplinare gli aspetti comuni a tutte le Forze Armate e alle Forze di Polizia ad organizzazione militare, nonché di un secondo livello attraverso il quale disciplinare gli aspetti più caratteristici delle singole Forze Armate e delle Forze di Polizia ad organizzazione militare, compresa la distribuzione delle retribuzioni accessorie e di produttività;

e) istituzione di un'area di negoziazione per il personale dirigente delle Forze Armate e delle Forze di Polizia con organizzazione militare, nel rispetto del principio di parità di rango con le Forze di Polizia con organizzazione civile.

40. Nelle loro memorie le parti fanno riferimento alla sentenza n. 8440/2021 del Consiglio di Stato Sez. II 20 dic. 2021 in cui, *tra l'altro*, si afferma quanto segue:

“Da tale disposizione risulta chiaro che non sussiste alcun obbligo autonomo da parte delle amministrazioni pubbliche di intervenire, in assenza della definizione della materia nella contrattazione collettiva e, nel caso dei militari, delle specifiche procedure di consultazione ai sensi del decreto legislativo n. 195/1995.

Inoltre, non può essere accolta nemmeno l'argomentazione del ricorrente secondo cui le amministrazioni convenute hanno l'obbligo giuridico di avviare il processo di consultazione, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 195 del 1995.” [...]

“In ogni caso, la determinazione del contenuto del successivo accordo sindacale rimane di competenza delle parti durante le fasi di negoziazione e concertazione, poiché i sindacati e il COCER interforze hanno il potere di presentare proposte e richieste anche nella fase precedente l'avvio della procedura, mentre i paragrafi 4, 6 e 8 prevedono la trasmissione di osservazioni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai Ministri competenti da parte dei sindacati e delle sezioni del COCER dissenzienti rispetto al progetto di accordo (per le Forze di Polizia civili) o di provvedimento (per le Forze di Polizia militari e le Forze armate)”. [...]

"Ne consegue che anche il riferimento alle disposizioni dell'articolo 7 (del decreto legislativo n. 195/1995) è del tutto irrilevante nel caso di specie, poiché da esso non può essere desunto alcun obbligo a provvedere, ma è pienamente confermata la competenza delle trattative sindacali".

41. Nella sentenza n. 2593/2022 del Consiglio di Stato dell'8 aprile 2022, per quanto riguarda le richieste di risarcimento, si afferma quanto segue:

"È stato inoltre chiarito, in relazione a richieste di risarcimento simili, che il regime pensionistico complementare era interamente soggetto alle procedure di negoziazione e consultazione, con la conseguenza che le amministrazioni convenute non hanno alcun obbligo autonomo a provvedere, poiché non possono regolamentare unilateralmente la materia né, inoltre, esistono termini entro i quali il regime pensionistico complementare deve essere attuato; con la conseguente infondatezza della domanda di accertamento dell'obbligo a provvedere e, di conseguenza, della domanda di risarcimento danni, poiché non sussiste alcun ritardo da parte dell'Amministrazione convenuta e poiché i lavoratori non hanno una posizione immediatamente tutelabile nei confronti dell'Amministrazione, ma l'intera disciplina è lasciata all'attività negoziale nell'ambito della rappresentanza sindacale".

42. Nella sentenza n. 22807/2020 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in merito alla responsabilità dell'amministrazione per il risarcimento dei danni subiti, la Corte ha affermato:

"4. La controversia in questione riguarda direttamente e immediatamente il rapporto di lavoro e, in via prioritaria, gli obblighi del datore di lavoro in relazione all'avvio delle procedure necessarie per la negoziazione e la definizione delle indennità di fine servizio e/o di fine contratto, nonché alla conseguente istituzione di regimi pensionistici complementari, il cui mancato rispetto costituisce, secondo quanto sostenuto dal ricorrente, una fonte di responsabilità contrattuale. In altre parole, siamo in presenza di un'azione di risarcimento danni, in cui sia il *petitum* (l'oggetto della richiesta) che la *causa petendi* (l'insieme dei motivi di fatto e di diritto che costituiscono la base della richiesta) trovano la loro giustificazione in una violazione del contratto, andando così oltre le questioni strettamente pensionistiche».

43. Nella sentenza n. 9186/2011 del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Roma (TAR Lazio), per quanto riguarda l'obbligo di agire dell'amministrazione, si afferma quanto segue:

"Va inoltre sottolineato che, nel caso di specie, le amministrazioni convenute sono tenute a dare seguito alle richieste dei ricorrenti, poiché tale obbligo deriva direttamente dalla legge, che ha individuato le modalità di attivazione della procedura volta all'attuazione del regime pensionistico complementare per il personale del settore della sicurezza e della difesa".

44. Nella sentenza n. 8286/2019 del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma (TAR Lazio), in merito al rifiuto dell'amministrazione di agire per la pensione complementare, si afferma quanto segue:

"L'effettivo passaggio al nuovo regime potrà avvenire solo alla data delle disposizioni presidenziali di recepimento degli accordi sindacali e delle piattaforme di concertazione. Ciò suggerisce che il ritardo nelle procedure non può essere attribuito all'inerzia dei ministeri convenuti, ma piuttosto alla lentezza di un tavolo di concertazione di cui fanno parte anche i rappresentanti sindacali delle categorie lavorative interessate".

45. Nella sentenza n. 207/2020 della Corte dei conti della Puglia del 18 maggio 2020, per quanto riguarda le richieste di risarcimento danni, tra l'altro si afferma quanto segue:

“Lo strumento per compensare le ripercussioni economiche negative che il ricorrente sostiene di subire a causa dell'inerzia nell'attuazione del regime pensionistico complementare è rappresentato dal risarcimento dei danni, poiché la legittima aspettativa dell'estensione del regime pensionistico complementare per il settore pubblico diventa una situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela anche dinanzi al giudice pensionistico monocratico della Corte dei conti. Dal punto di vista della giurisdizione, innanzitutto, l'art. 3 del Codice di giustizia contabile prevede che il principio di efficacia sia realizzato nell'ambito della giurisdizione contabile, attraverso la concentrazione di «ogni forma di tutela... dei diritti soggettivi coinvolti». È quindi chiaro che la *voluntas legis* (l'intenzione del legislatore) è quella di attribuire al giudice unico per le pensioni la competenza a decidere sul risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.

MATERIALE INTERNAZIONALE PERTINENTE

A – Le Nazioni Unite

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR, 1966)

46. Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 16 dicembre 1966), ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978 (Gazzetta Ufficiale n. 328/23.11.1978), in virtù della legge n. 881 del 25 ottobre 1977, include la seguente disposizione:

Articolo 9

"Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, compresa l'assicurazione sociale".

Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali

47. Il Commento generale n. 19 sul diritto alla sicurezza sociale (articolo 9 citato sopra) (Trentanovesima sessione, 2007), ONU, Doc. E/C.12/GC/19 (2008) recita quanto segue in materia di sicurezza sociale:

"11. Il diritto alla sicurezza sociale richiede, per la sua attuazione, che sia disponibile e operative un sistema, composto da un unico regime o da una varietà di regimi, che garantisca l'erogazione di prestazioni economiche relative a rischi e contingenze sociali pertinenti. Il sistema dovrebbe essere istituito in base al diritto interno e le autorità pubbliche devono assumersi la responsabilità dell'efficace amministrazione o supervisione del sistema. Gli schemi devono inoltre essere sostenibili, comprese le disposizioni relative all'erogazione delle pensioni, al fine di garantire che il diritto possa essere realizzato per le generazioni presenti e future. (...)

15. Gli Stati parti dovrebbero adottare misure adeguate per istituire regimi di sicurezza sociale che garantiscano prestazioni economiche agli anziani a partire da un'età specifica, da stabilirsi con la legislazione nazionale. (...) Gli Stati parti dovrebbero, nei limiti delle risorse disponibili, fornire prestazioni economiche di vecchiaia non contributive, servizi sociali e altre forme di assistenza a tutte le persone anziane che, al raggiungimento dell'età pensionabile prevista dalla legislazione nazionale, non hanno completato un periodo contributivo qualificante o non hanno altrimenti diritto a una pensione di vecchiaia basata sull'assicurazione o ad altre prestazioni o forme di assistenza previdenziale e non dispongono di altre fonti di reddito. (...)

29. L'obbligo degli Stati parti di garantire che il diritto alla sicurezza sociale sia esercitato senza discriminazioni (articolo 2, paragrafo 2, del Patto) e in modo uguale tra uomini e donne (articolo 3) permea tutti gli obblighi previsti dalla Parte III del Patto. Il Patto proibisce quindi qualsiasi discriminazione, sia di diritto che di fatto, diretta o indiretta, basata su razza, colore, sesso, età, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita, disabilità fisica o mentale, stato di salute (compreso l'HIV/AIDS), orientamento sessuale e status civile, politico, sociale o di altro genere, che abbia l'intenzione o l'effetto di annullare o compromettere il godimento o l'esercizio paritario del diritto alla sicurezza sociale. (...)

65. Le violazioni per omissione possono verificarsi quando lo Stato parte non adotta misure sufficienti e adeguate per realizzare il diritto alla sicurezza sociale. Nel contesto della sicurezza sociale, esempi di tali violazioni includono la mancata adozione di misure adeguate per la piena realizzazione del diritto di tutti alla sicurezza sociale; la mancata applicazione delle leggi pertinenti o l'attuazione di politiche volte a realizzare il diritto alla sicurezza sociale; [...]"

48. Le osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali del 7 dicembre 2022 sulla sesta relazione periodica dell'Italia relativa alle pensioni di vecchiaia recitano quanto segue:

41. Il Comitato è preoccupato che la sostenibilità finanziaria a medio-lungo termine del sistema pensionistico sia compromessa dalla mancanza di misure adeguate per adeguarsi al rapido invecchiamento della popolazione e che ciò possa influire negativamente sul godimento dei diritti economici e sociali dei pensionati. Il Comitato è inoltre preoccupato che i requisiti minimi per ottenere il diritto a un'età pensionabile anticipata per coloro che svolgono attività particolarmente faticose e pesanti possano non essere sufficientemente flessibili (articolo 9).

42. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di garantire la sostenibilità finanziaria a medio-lungo termine del sistema pensionistico senza incidere negativamente sul godimento dei diritti economici e sociali dei pensionati. Le misure potrebbero includere, ad esempio, la riduzione del numero di eccezioni all'innalzamento dell'età pensionabile e il suo graduale aumento, per tutte le categorie di persone, in linea con l'aumento della durata media della vita. Allo stesso tempo, il Comitato raccomanda allo Stato parte di adeguare i requisiti per il pensionamento anticipato al fine di consentire una maggiore flessibilità nei singoli casi.

B – Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

49. Raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare (PACE) in materia di sicurezza sociale e protezione sociale, in particolare:

Raccomandazione 1796 (2007) sulla situazione degli anziani in Europa, in cui si afferma che:

"L'Assemblea raccomanda pertanto al Comitato dei Ministri di chiedere agli Stati membri di:

11.1. per quanto riguarda i sistemi di protezione sociale:

(...)

2. tengano conto delle conseguenze delle tendenze demografiche nelle loro politiche sociali ed economiche;

3. adottino le misure necessarie per garantire il finanziamento e la sostenibilità a lungo termine dei sistemi di protezione sociale (sistemi pensionistici, assistenza sanitaria e altre prestazioni sociali) al fine di evitare il rischio di dipendenza economica;»

Raccomandazione 2000 (2012) su pensioni dignitose per tutti, in cui si afferma: "Facendo riferimento alla Risoluzione 1882 (2012) su pensioni dignitose per tutti e alla Risoluzione 1752 (2010) su pensioni dignitose per le donne, l'Assemblea parlamentare invita il Comitato dei Ministri a sollecitare gli Stati membri a:

- 2.1 ratificare la Carta sociale europea riveduta (ETS n. 163), che è l'unico strumento vincolante del Consiglio d'Europa che fa riferimento al diritto degli anziani a «risorse adeguate che consentano loro di condurre una vita dignitosa»;
- 2.2 considerare una priorità politica la revisione e, se necessario, la modifica dei propri sistemi pensionistici;
- 2.3 adottare, in particolare alla luce delle attuali crisi economiche e finanziarie, misure risolutive non solo per garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici, ma anche per garantire pensioni adeguate a tutti, tenendo conto della situazione specifica dei gruppi che necessitano di una protezione speciale;
- 2.4 fornire informazioni chiare e comprensibili a tutti sulle opzioni disponibili nell'ambito dei sistemi pensionistici nazionali, spesso complessi, affinché ciascuno possa adottare le misure necessarie per provvedere al proprio sostentamento in base alle proprie possibilità.

C – Organizzazione Internazionale del Lavoro

50. Convenzione n. 102 dell'ILO (Sicurezza sociale - Norme minime, 1952 PARTE V. PRESTAZIONI ECONOMICHE DI VECCHIAIA)

Articolo 25

Ogni Stato membro per il quale è in vigore la presente parte della Convenzione deve garantire alle persone protette la concessione delle prestazioni economiche per la vecchiaia in conformità con i seguenti articoli della presente parte.

Articolo 26

1. La contingenza coperta è la sopravvivenza oltre un'età prestabilita.
2. L'età prestabilita non deve essere superiore a 65 anni o a un'età superiore fissata dall'autorità competente, tenendo debitamente conto della capacità lavorativa delle persone anziane nel paese interessato.
3. Le leggi o i regolamenti nazionali possono prevedere che la prestazione spettante a una persona possa essere sospesa se tale persona è impegnata in un'attività lucrativa prevista oppure che la prestazione, se contributiva, possa essere ridotta se i redditi del beneficiario superano un importo stabilito e, se non contributiva, possa essere ridotta se i redditi del beneficiario o le sue altre risorse o entrambi superano un importo stabilito.

LA LEGGE

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Per quanto riguarda le disposizioni della Carta in questione

51. Il Comitato rileva che la questione specifica sollevata dal presente ricorso riguarda la mancata istituzione da parte del Governo di un fondo pensionistico complementare per il personale delle Forze Armate e delle Forze di Polizia Militare a seguito delle modifiche apportate al tradizionale sistema redistributivo italiano a favore del modello a contribuzione definita. ASSO.MIL. sostiene che il ritardo del Governo nella creazione di tale fondo ha portato a un risultato

«irragionevole e discriminatorio rispetto agli altri dipendenti pubblici». ASSO.MIL. afferma che tale situazione è contraria all'articolo 12 considerato isolatamente e all'articolo E considerato congiuntamente all'articolo 12 della Carta.

52. Per quanto riguarda l'articolo 12 (diritto alla sicurezza sociale), ASSO.MIL. non specifica se le presunte violazioni rientrino nel paragrafo 1, 2, 3 o 4 di tale articolo. Alla luce delle informazioni fornite, che riguardano il ritardo nella costituzione di un fondo complementare per il personale delle forze armate e delle forze di polizia militare, il Comitato decide di esaminare le accuse ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3.

Per quanto riguarda la presunta violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

53. Il Comitato rileva che ASSO.MIL. denuncia anche la violazione dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dell'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1 alla Convenzione relativo alla protezione della proprietà. A questo proposito, il Comitato sottolinea di non essere competente né a valutare la conformità alla CEDU delle situazioni nazionali né a deliberare sulle violazioni dell'articolo 14 della CEDU e dell'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1 alla Convenzione. Tali disposizioni rientrano nella giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), competente per l'interpretazione e l'applicazione della CEDU.

**PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 12§3 E ARTICOLO E
LETTO IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 12§3 DELLA CARTA**

54. L'articolo 12, paragrafo 3, e l'articolo E della Carta recitano quanto segue:

Articolo 12 – Il diritto alla sicurezza sociale

Parte I: «Tutti i lavoratori e le persone a loro carico hanno diritto alla sicurezza sociale».

Parte II: «Al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti si impegnano a:

[...]

3. ad adoperarsi per elevare progressivamente il sistema di sicurezza sociale a un livello superiore; [...]

Articolo E – Non discriminazione

«Il godimento dei diritti sanciti dalla presente Carta è garantito senza alcuna discriminazione basata su razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, salute, appartenenza a una minoranza nazionale, nascita o altra condizione».

A – Argomenti delle parti

1. L'organizzazione ricorrente

55. ASSO.MIL. sostiene che vi sia stata una riduzione di fatto dei diritti sociali ed economici del personale militare che lavora nelle forze armate e

nelle Forze di polizia militare a causa dell'incapacità del governo di istituire fondi pensione complementari.

56. La riforma italiana delle pensioni è iniziata con la legge n. 335/1995. L'articolo 1, paragrafo 1, della legge prevede l'armonizzazione dei sistemi pensionistici nel rispetto della pluralità degli enti assicurativi, l'agevolazione dei regimi pensionistici complementari al fine di consentire livelli aggiuntivi di copertura, la stabilizzazione della spesa pensionistica in relazione al prodotto interno lordo e lo sviluppo del sistema di sicurezza sociale stesso. Tale normativa prevede che le pensioni siano calcolate secondo il sistema a contribuzione definita, che ha sostituito il sistema a prestazioni definite, anche per il personale delle forze armate e delle forze di polizia militare, nonché per i lavoratori del settore pubblico che lavorano con contratti di diritto privato ("*impiego* contrattualizzato"). Prima della riforma, le pensioni a prestazione definita erano calcolate in percentuale dello stipendio del lavoratore e l'importo dovuto era basato sulla storia contributiva e sulla retribuzione percepita negli ultimi anni di lavoro.

57. ASSO.MIL. afferma che i regimi pensionistici complementari non sono un semplice beneficio facoltativo, ma un meccanismo compensativo necessario, concepito per mitigare l'impatto finanziario negativo che i lavoratori hanno subito a causa del passaggio, imposto dalla legge, dal sistema pensionistico basato sul salario (redistributivo) al sistema a contribuzione definita. Questi regimi, che operano secondo un modello di finanziamento a capitalizzazione, istituiscono conti individuali per ciascun membro. In questi conti confluiscono i contributi, finanziati congiuntamente dal lavoratore e dalla rispettiva amministrazione pubblica. Questi fondi vengono poi investiti da gestori patrimoniali professionisti in strumenti finanziari diversificati, quali azioni, obbligazioni governative e societarie e quote di fondi comuni di investimento, generando rendimenti variabili a seconda delle condizioni di mercato e delle strategie di investimento. Nel corso del tempo, i regimi pensionistici complementari consentono al lavoratore di migliorare i propri diritti pensionistici, ricevendo infine, al momento del pensionamento, una rendita annua derivante non solo dai contributi cumulativi, ma anche dai rendimenti degli investimenti. Tale rendita funge proprio da meccanismo correttivo dell'erosione delle prestazioni pensionistiche causata dall'abbandono del sistema redistributivo.

58. ASSO.MIL. afferma che l'inadempimento da parte dello Stato italiano dei propri obblighi giuridici e finanziari, ovvero la condotta omissiva e *contra legem* relativa alla mancata istituzione e al mancato finanziamento dei fondi complementari, ha causato un danno manifestamente ingiusto ai membri delle forze armate e delle forze di polizia militare italiane.

59. Il ricorso di danno ingiusto presentato dall'organizzazione ricorrente si basa su tre argomenti principali: in primo luogo, il governo non ha versato la quota a carico del datore di lavoro al fondo sin dalla sua prevista costituzione; in secondo luogo, il governo non ha consentito ai lavoratori di beneficiare di uno sgravio fiscale sui propri contributi; in terzo luogo, l'incapacità del governo di trasferire al fondo tutto o parte dell'indennità di fine servizio

o del trattamento di fine servizio, ha comportato una perdita economica per le forze armate e le forze di polizia militari italiane.

60. ASSO.MIL. sostiene che questa sistematica inazione da parte dello Stato non solo costituisce una violazione dei principi di certezza del diritto e di legittime aspettative, ma lede anche i diritti finanziari e la sicurezza futura dei lavoratori interessati. È quindi essenziale riconoscere le pensioni complementari come una garanzia giuridicamente fondata e fiscalmente necessaria nell'ambito del più ampio quadro pensionistico e porre rimedio alle ingiustizie derivanti dal mancato rispetto degli obblighi da parte dello Stato.

61. Alla luce di quanto sopra, ASSO.MIL. chiede al Comitato di constatare una violazione dell'articolo 12 considerato isolatamente e dell'articolo E considerato in combinato disposto con l'articolo 12 della Carta.

2. Il governo convenuto

62. Il Governo sostiene che l'istituzione di un fondo pensione complementare è soggetta a una procedura complessa, secondo la legge pertinente, e che il suo completamento dipende sia dal sindacato che dallo Stato italiano.

63. Il Governo ritiene che non vi siano disposizioni nei regolamenti dei settori della sicurezza e della difesa che consentano l'istituzione e l'attuazione unilaterale di regimi pensionistici complementari da parte dell'amministrazione datrice di lavoro. L'Amministrazione non può agire unilateralmente: i negoziati sono essenziali e devono sfociare in un atto normativo.

64. A questo proposito, l'attivazione di regimi pensionistici complementari rientra nell'ambito della consultazione e delle trattative contrattuali, come previsto dall'articolo 26, paragrafo 20, della legge n. 448/1998. Di conseguenza, la procedura amministrativa non poteva essere avviata o conclusa unilateralmente dall'amministrazione. L'argomento centrale del governo è che tale disposizione conferisce all'amministrazione la *facoltà*, ma non *l'obbligo*, di avviare tali negoziazioni. In altre parole, mentre la legge consente l'istituzione di regimi pensionistici complementari, non ne impone l'attuazione.

65. Il Governo sottolinea inoltre che, nell'ambito delle discussioni della tavola rotonda interministeriale, è stato proposto un pacchetto di misure (denominato dal Governo "pacchetto specificità") da includere nella legge di bilancio 2022. Vi è stato un ampio consenso tra i sindacati e i rappresentanti delle forze armate a favore di misure pensionistiche alternative, distinte dal modello pensionistico complementare generale, attraverso la creazione di un fondo speciale a sostegno delle prestazioni compensative.

66. Il Governo fa riferimento alla giurisprudenza pertinente dei tribunali amministrativi italiani, che hanno costantemente affermato che la previdenza sociale complementare in questo settore è soggetta a consultazione e accordo, e che l'Amministrazione non può essere ritenuta responsabile per non aver avviato o completato tali processi di propria iniziativa. Il Governo sostiene

che i successivi sviluppi legislativi, come il decreto legislativo n. 252/2005, confermano questo approccio interpretativo. In particolare, per il personale appartenente alle forze armate e alle forze di polizia militare, l'istituzione di regimi pensionistici complementari è consentita sia attraverso il quadro giuridico applicabile sia, in sua assenza, attraverso accordi promossi dalle associazioni dei lavoratori. Tuttavia, tali regimi possono essere introdotti solo a seguito di un processo di negoziazione, escludendo così qualsiasi possibilità di azione unilaterale da parte dell'amministrazione.

67. Per quanto riguarda l'impossibilità di avviare i negoziati, il governo afferma che ciò è anche legato alla modifica del quadro normativo relativo alla rappresentanza delle forze armate e delle forze di polizia militare. La legge n. 46/2022 prevede la costituzione di associazioni professionali di carattere sindacale tra il personale militare.

68. Inoltre, il Governo sostiene che, affinché sia accertata la responsabilità della Pubblica Amministrazione, è necessario non solo verificare la violazione dei termini procedurali, ma anche dimostrare che tale violazione è dovuta a colpa o dolo dell'Amministrazione, che il danno è conseguenza diretta e immediata del ritardo e che il danno lamentato è debitamente provato (*ex multis* TAR Campania, Sezione I, 27 settembre 2019, n. 4634). Nel caso di specie, non sussiste alcun obbligo giuridico per l'Amministrazione di avviare o concludere il procedimento secondo le modalità invocate da ASSO.MIL.

69. Per quanto riguarda il presunto danno derivante dalla mancata attivazione del regime pensionistico complementare, il Governo sostiene che la giurisprudenza amministrativa ha costantemente escluso l'esistenza di qualsiasi danno. In particolare, il Tribunale amministrativo (TAR Lazio, sentenza n. 8286 giugno 2019) ha chiarito che l'eventuale ritardo nelle procedure in questione non può essere attribuito esclusivamente all'inerzia dei Ministeri interessati, ma piuttosto alla lentezza dei lavori della tavola rotonda tecnica, di cui fanno parte integrante i rappresentanti sindacali delle categorie di personale interessate (cfr. TAR Lazio, Sezione I bis, 25 giugno 2019, n. 8286). Di conseguenza, il Governo sostiene che il ritardo non può essere attribuito esclusivamente all'Amministrazione, come sostenuto da ASSO.MIL., dato che il processo comporta intrinsecamente la partecipazione delle parti sociali.

70. Alla luce di quanto sopra, il Governo chiede al Comitato di non riscontrare alcuna violazione della Carta.

B – Valutazione del Comitato

Per quanto riguarda la presunta violazione dell'articolo 12, paragrafo 3

71. Per quanto riguarda l'obbligo dello Stato di mantenere un sistema di sicurezza sociale che copra i rami tradizionali della sicurezza sociale, il Comitato sottolinea di aver valutato la riforma introdotta in Italia dalla legge n. 335/1995 nel corso di diversi cicli di monitoraggio nell'ambito della procedura di segnalazione (Conclusioni XIV-1(1998), Italia (articolo 12, paragrafo 3), Conclusioni XV-1 (2000), Italia (articolo 12, paragrafo 3), Conclusioni 2006, Italia (articolo 12, paragrafo 1)).

72. Il Comitato ricorda che gli Stati parti devono garantire il diritto alla sicurezza sociale attraverso l'esistenza di un sistema di sicurezza sociale istituito dalla legge e funzionante nella pratica (Società finlandese dei diritti sociali c. Finlandia, ricorso n. 172/2018, decisione nel merito del 14 settembre 2022, §§ 68-70). La sicurezza sociale, che comprende regimi universali e professionali, include prestazioni contributive, non contributive e miste e indennità relative a determinati rischi.

73. Il Comitato ricorda inoltre che, anche se misure restrittive specifiche possono essere conformi alla Carta se considerate isolatamente, il loro effetto cumulativo può costituire una violazione dell'articolo 12, paragrafo 3, della Carta (Federazione dei pensionati dipendenti della Grecia (IKA-ETAM) contro Grecia, ricorso n. 76/2012, decisione nel merito del 7 dicembre 2012, §§ 78-83). Pertanto, qualsiasi modifica al sistema di sicurezza sociale deve mantenere in vigore un sistema di sicurezza sociale obbligatoria sufficientemente esteso ed evitare di escludere intere categorie di lavoratori dalla protezione sociale offerta da tale sistema (Federazione generale dei dipendenti della società nazionale dell'energia elettrica (GENOP-DEI) / Confederazione dei sindacati dei dipendenti pubblici greci (ADEDY) contro Grecia, ricorso n. 66/2011, decisione nel merito del 23 maggio 2012, §47).

74. Il Comitato ha inoltre affermato che il principio del finanziamento collettivo (ossia finanziato dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori e/o dal bilancio dello Stato) è una caratteristica fondamentale di un sistema di sicurezza sociale come previsto dall'articolo 12, in quanto garantisce che l'onere dei rischi sia ripartito tra i membri della comunità, compresi i datori di lavoro, in modo equo ed economicamente adeguato e contribuisce ad evitare la discriminazione delle categorie vulnerabili di lavoratori (Società finlandese dei diritti sociali contro Finlandia, ricorso n. 88/2012, decisione nel merito del 9 settembre 2014, §58, Conclusioni XVIII-1 (2006), Paesi Bassi, articolo 12§1).

75. Nel contesto del caso in esame, il Comitato valuta se sia stato rispettato l'obbligo di cui all'articolo 12, paragrafo 3, di migliorare progressivamente il sistema di sicurezza sociale. A tal fine, valuta se le misure adottate – ovvero la mancata creazione da parte dello Stato convenuto di un fondo complementare per le forze armate e le forze di polizia militare – perseguissero uno scopo legittimo e fossero conformi al principio di proporzionalità, garantendo che qualsiasi restrizione del diritto tutelato dall'articolo 12, paragrafo 3, fosse idonea a raggiungere lo scopo perseguito, fosse nell'interesse pubblico e non fosse eccessiva in relazione all'obiettivo perseguito.

76. Il Comitato ribadisce che, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, della Carta, gli Stati parti sono tenuti ad adoperarsi per migliorare progressivamente il sistema di sicurezza sociale. Esso stabilisce le norme minime che devono essere rispettate dagli Stati parti. L'estensione dei regimi, la protezione contro nuovi rischi o l'aumento dei livelli delle prestazioni sono esempi di miglioramento (Dichiarazione interpretativa sull'articolo 12, Conclusioni XVI-1). In questo senso, l'articolo 12, paragrafo 3, stabilisce l'obbligo di adeguare regolarmente i livelli delle prestazioni economiche di sicurezza sociale al fine di compensare l'aumento del costo della vita (cfr. Società finlandese dei diritti sociali contro Finlandia, ricorso n. 172/2018, decisione nel merito del 14 settembre 2022, §71; *Sindacato Autonomo Pensionati Or.S.A. c. Italia*, ricorso n. 187/2019, decisione nel merito del 17 ottobre 2023,

§113; *Sindacato Autonomo Pensionati Or.S.A. c. Italia*, ricorso n. 167/2018, decisione nel merito del 7 dicembre 2022, §§ 35-36; cfr. anche Comitato europeo dei diritti sociali: «Social Rights and the Cost of Living Crisis - A review of States' Parties Ad Hoc Reports, 2025, pag. 63).

77. Il Comitato sottolinea che l'articolo 12, paragrafo 3, della Carta impone agli Stati parti l'obbligo positivo e dinamico di garantire che il sistema di sicurezza sociale evolva verso una copertura e un'adeguatezza migliori. Gli Stati parti devono dimostrare di stare adottando misure concrete, coordinate e tempestive per migliorare il godimento dei diritti sociali, comprese le pensioni. Nonostante la riforma legislativa italiana in materia di pensioni, il governo non ha istituito regimi pensionistici complementari per il personale delle forze armate e delle forze di polizia militare e non ha dimostrato di aver adottato tutte le misure possibili per avviare e concludere con successo una procedura di dialogo.

78. Il Comitato rileva che l'assenza di meccanismi compensativi, nonostante siano previsti dalla legge, comporta una perdita netta di protezione per i lavoratori interessati. Questi lavoratori hanno subito uno svantaggio economico, tra cui l'assenza di contributi del datore di lavoro a tali fondi, la perdita di agevolazioni fiscali e l'impossibilità di trasferire i diritti maturati a fine servizio. Questi fattori, cumulativamente, compromettono la loro protezione sociale. Ciò è contrario all'oggetto e allo scopo dell'articolo 12, paragrafo 3, che mira al miglioramento continuo dei sistemi di sicurezza sociale. Ogni paese è libero di definire il proprio sistema di sicurezza sociale. La Carta sociale europea non impone un modello comune, né mira ad armonizzare la legislazione in materia di sicurezza sociale. Essa mira a garantire norme minime comuni. Gli Stati parti non sono tuttavia esentati dall'obbligo, previsto dall'articolo 12, paragrafo 3, di migliorare progressivamente il livello e l'efficacia della protezione sociale.

79. In particolare, per essere coerente con i requisiti della Carta, il primo pilastro del sistema pensionistico pubblico, tipicamente strutturato su base pay-as-you-go (PAYG)¹ e fondato sui principi di solidarietà e uguaglianza, deve continuare a garantire prestazioni adeguate (per quanto riguarda l'adeguatezza, cfr. ad esempio le Conclusioni 2013, Ungheria, articolo 12, paragrafo 1, o le Conclusioni 2013, Finlandia, articolo 12, paragrafo 1). Qualsiasi riforma che comporti un abbassamento dei livelli delle prestazioni al di sotto dello standard di adeguatezza, senza misure compensative efficaci o giustificazioni, costituisce una regressione contraria all'oggetto e allo scopo del mandato di miglioramento continuo della Carta.

80. Il Comitato ritiene che, anche se il Governo sostiene di non poter istituire unilateralmente tali regimi a causa della necessità di negoziati preventivi con i sindacati, ai sensi della legge n. 448/1998 e del decreto n. 252/2005, gli Stati non possono invocare la complessità giuridica o amministrativa interna per giustificare la mancata attuazione dei diritti sanciti dalla Carta. Il fatto che esista un meccanismo di consultazione a livello nazionale non esonera lo Stato dalla responsabilità di garantire che si svolgano negoziati efficaci e tempestivi e che si raggiungano risultati. Di conseguenza, i requisiti - come le negoziazioni preventive con i sindacati ai sensi della legge n. 448/1998 e del decreto n. 252/2005 - non possono essere utilizzati dal governo per giustificare ritardi o inazioni nell'attuazione dei diritti garantiti dalla Carta. La responsabilità di dare pieno

¹ Nota della Traduttrice: Sistema a ripartizione

effetto ai diritti sanciti dalla Carta rimane di competenza dello Stato, che deve adottare le misure necessarie per garantire che i regimi pensionistici compensativi siano applicati in modo coerente con gli obiettivi e la natura vincolante della Carta.

81. Il Comitato osserva che sono trascorsi trent'anni dalla riforma del 1995 e che non è stato istituito alcun fondo pensionistico complementare efficace per le categorie interessate. Questo ritardo prolungato, nonostante le ripetute discussioni, equivale a inerzia, incompatibile con l'obbligo di miglioramento progressivo imposto dall'articolo 12, paragrafo 3, della Carta.

82. Il Comitato ritiene pertanto che la mancata attuazione da parte dell'Italia di fondi pensionistici complementari per il personale delle forze armate e delle forze di polizia militare abbia portato al deterioramento dei livelli di protezione sociale acquisiti e rifletta manifestamente una mancanza di progressi, in contrasto con gli obblighi derivanti dalla Carta. Il ricorso da parte del governo italiano a vincoli giuridici e requisiti negoziali non può costituire una giustificazione ai sensi del diritto internazionale. Il Comitato ritiene pertanto che la situazione sopra descritta costituisca una violazione dell'articolo 12, paragrafo 3, della Carta.

Per quanto riguarda la presunta violazione dell'articolo E in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3

83. Per quanto riguarda l'articolo E della Carta, il Comitato osserva che il principio di uguaglianza e non discriminazione nel godimento dei diritti sociali richiede che gruppi comparabili di lavoratori ricevano un trattamento comparabile, salvo che sussistano giustificazioni oggettive e ragionevoli. Il principio di uguaglianza che vi è riflesso significa trattare in modo uguale chi è uguale e in modo diverso chi è diverso. L'articolo E della Carta non solo vieta la discriminazione diretta, ma anche tutte le forme di discriminazione indiretta che possono derivare dal mancato rispetto di tutte le differenze rilevanti o dal mancato adottare misure adeguate per garantire che i diritti e i vantaggi collettivi aperti a tutti siano effettivamente accessibili a tutti (*Associazione Internazionale Autismo-Europa contro Francia*, ricorso n. 13/2002, decisione nel merito del 4 novembre 2003, §52). I motivi di discriminazione vietati elencati nell'articolo E della Carta non sono esaustivi (*Associazione Nazionale Giudici di Pace contro Italia*, ricorso n. 102/2013, decisione nel merito del 5 luglio 2016, §70).

84. Inoltre, una distinzione è discriminatoria ai sensi dell'articolo E della Carta quando manca di giustificazioni oggettive e ragionevoli (*Centro europeo per i diritti dei rom (ERRC) contro Bulgaria*, ricorso n. 31/2005, decisione nel merito del 18 ottobre 2006, §40). Una differenza di trattamento non è giustificabile ai sensi dell'articolo E se non persegue uno scopo legittimo o se non esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si intende realizzare.

85. Nel caso di specie, sembra che altre categorie di lavoratori del settore pubblico (ad esempio i dipendenti pubblici con contratto a tempo determinato) abbiano accesso a meccanismi pensionistici complementari, mentre il personale delle forze armate e delle forze di polizia militare, nonostante sia

soggetto alla stessa riforma pensionistica legislativa, rimane escluso da tali regimi compensativi a causa dell'inerzia del governo. Questo trattamento differenziale, basato esclusivamente sul loro status di personale delle forze armate o delle forze di polizia militare, comporta una posizione meno favorevole per questa categoria di lavoratori senza uno scopo legittimo e senza una giustificazione ragionevole.

86. Il Comitato ritiene pertanto che la mancata estensione dell'accesso ai meccanismi pensionistici complementari al personale delle forze armate e delle forze di polizia militare, nonostante la disponibilità di tali regimi per altre categorie comparabili di lavoratori del settore pubblico, costituisca una violazione dell'articolo E in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3, della Carta, a causa del trattamento differenziale ingiustificato e sproporzionato basato esclusivamente sullo status professionale.

CONCLUSIONE

Per questi motivi, il Comitato conclude:

- all'unanimità che vi è una violazione dell'articolo 12, paragrafo 3, della Carta;
- all'unanimità che vi è una violazione dell'articolo E in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3, della Carta.

[firma]

Grega STRBAN
Relatore

[firma]

Aoife NOLAN
Presidente

[firma]

Henrik KRISTENSEN
Segretario esecutivo

ALLEGATO

Decisione sull'ammissibilità

DECISIONE SULL'AMMISSIBILITÀ

23 maggio 2023

Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.) contro Italia

Ricorso n. 213/2023

Il Comitato europeo dei diritti sociali, comitato di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'articolo 25 della Carta sociale europea ("il Comitato"), durante la sua 334^a sessione, nella seguente composizione:

Aoife NOLAN, Presidente
Eliane CHEMLA, Vicepresidente
Tatiana PUIU, Vicepresidente
József HAJDÚ
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Paul RIETJENS
George THEODOSIS
Mario VINKOVIC
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD
Alla FEDOROVA

Assistiti da Henrik KRISTENSEN, Vice Segretario Esecutivo

Visto il ricorso registrato il 29 agosto 2022 con il numero 213/2022, presentato dall'Associazione Sindacale Militari (ASSO.MIL.) contro l'Italia e firmata da Federico Menichini, Presidente dell'ASSO.MIL., assistito dall'avvocato Egidio Lizza, che chiede al Comitato di constatare che la situazione in Italia non è conforme all'articolo 12 e all'articolo E in combinato disposto con l'articolo 12 della Carta sociale europea riveduta ("la Carta");

visti i documenti allegati al ricorso;

visti i commenti del Governo italiano ("il Governo") sull'ammissibilità del ricorso, registrati il 10 novembre 2022;

visto il riscontro di ASSO.MIL. alle osservazioni del Governo, registrato il 26 gennaio 2023;

Visto il riscontro del Governo alla risposta di ASSO.MIL. sull'ammissibilità del ricorso, registrato il 24 marzo 2023;

visto lo Statuto, in particolare gli articoli 12 ed E, che recitano:

Articolo 12 – Il diritto alla sicurezza sociale

Parte I: «Tutti i lavoratori e le persone a loro carico hanno diritto alla sicurezza sociale».

Parte II: «Al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti si impegnano a:

1. istituire o mantenere un sistema di sicurezza sociale;
2. mantenere il sistema di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente, almeno pari a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale;
3. ad adoperarsi per elevare progressivamente il sistema di sicurezza sociale a un livello superiore;
4. adottare misure, mediante la conclusione di adeguati accordi bilaterali e multilaterali o con altri mezzi, e alle condizioni stabilite in tali accordi, al fine di garantire:
 - a. la parità di trattamento tra i propri cittadini e i cittadini degli altri Stati parti in materia di diritti di sicurezza sociale, compresa la conservazione delle prestazioni economiche derivanti dalla legislazione sulla sicurezza sociale, indipendentemente dagli spostamenti che le persone protette possono compiere tra i territori degli Stati Parti;
 - b. la concessione, il mantenimento e il ripristino dei diritti di sicurezza sociale mediante strumenti quali il cumulo dei periodi di assicurazione o di occupazione maturati ai sensi della legislazione di ciascuna delle Parti.

Articolo E – Non discriminazione

«Il godimento dei diritti sanciti dalla presente Carta deve essere garantito senza alcuna discriminazione basata su razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, salute, appartenenza a una minoranza nazionale, nascita o altra condizione».

Visto il Protocollo aggiuntivo alla Carta sociale europea che istituisce un sistema di ricorsi collettivi («il Protocollo»);

Visto il Regolamento del Comitato adottato dal Comitato il 29 marzo 2004 nella sua 201^a sessione e modificato da ultimo il 6 luglio 2022 nella sua 328^a sessione («il Regolamento»);

Dopo aver deliberato il 23 maggio 2023;

Emette la seguente decisione, adottata in tale data:

1. ASSO.MIL. sostiene che la mancata istituzione da parte dello Stato italiano di un fondo pensione integrativo a favore dei dipendenti pubblici appartenenti alle forze armate e alle forze di polizia con status militare, come previsto dal decreto legislativo n. 124/1993 e da altre norme pertinenti, costituisce una violazione dell'articolo 12 e dell'articolo E, in combinato disposto con l'articolo 12 della Carta. ASSO.MIL. sostiene in particolare che l'istituzione di un fondo pensione integrativo rientra tra le misure volte a mantenere e persino a rafforzare il sistema di sicurezza sociale che lo Stato italiano è tenuto ad adottare ai sensi dell'articolo 12 della Carta. ASSO.MIL. afferma inoltre che la mancata istituzione di un fondo pensione integrativo per i lavoratori della sicurezza e della difesa costituisce una discriminazione rispetto a tutti gli altri lavoratori del settore pubblico, che già beneficiano di tali disposizioni, in violazione dell'articolo E in combinato disposto con l'articolo 12 della Carta.

2. Nelle sue osservazioni, il Governo contesta l'ammissibilità del ricorso. Esso sostiene, da un lato, che la procedura di registrazione dell'ASSO.MIL. come associazione professionale di natura sindacale non è ancora stata completata e, dall'altro, che il numero dei suoi iscritti non raggiunge la percentuale minima richiesta rispetto al totale degli effettivi delle forze armate e di polizia con status militare. Per questi motivi, il Governo ritiene che ASSO.MIL. non soddisfi le condizioni previste dalla legislazione nazionale per essere riconosciuta come associazione professionale rappresentativa di natura sindacale a livello nazionale. Il Governo chiede al Comitato di dichiarare il ricorso inammissibile, poiché l'organizzazione ricorrente non può essere considerata un sindacato nazionale rappresentativo ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del Protocollo.

3. Nella sua risposta alle obiezioni del Governo, ASSO.MIL. afferma che la mancata registrazione è il risultato della mancata decisione da parte del Ministero competente in merito alla domanda di registrazione entro un termine ragionevole, che il Governo non può invocare per privare l'associazione del suo diritto di essere ascoltata dal Comitato. Sottolinea inoltre che la sua attività e il numero dei suoi membri devono essere valutati alla luce del fatto che ASSO.MIL., come tutti i sindacati delle forze armate, è stata fondata molto recentemente, dato che prima della sentenza n. 120/2018 della Corte costituzionale era vietato costituire un sindacato militare. Essa afferma inoltre che l'effettivo funzionamento di tali sindacati, compreso il reclutamento dei membri, è stato influenzato negativamente da un ritardo ingiustificato nell'adozione della legge n. 46/2022, entrata in vigore il 27 maggio 2022. Infine, ASSO.MIL. ritiene che la rappresentatività a livello nazionale non sia un fattore determinante ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del Protocollo e sottolinea che il Comitato ha ricordato in diverse occasioni che la rappresentatività dei sindacati nazionali ai fini della procedura di ricorso collettivo è un concetto autonomo, non necessariamente identico alla nozione nazionale di rappresentatività. ASSO.MIL. sostiene di soddisfare pienamente i requisiti dell'articolo 1, lettera c), del protocollo, come interpretato dal Comitato.

4. Nella sua risposta all'ASSO.MIL., il Governo riconosce che l'ASSO.MIL. è stata alla fine iscritta nel registro ministeriale il 6 marzo 2023 quale associazione professionale di natura sindacale, ma ribadisce le sue obiezioni sulla ammissibilità del reclamo sulla base del fatto che l'ASSO.MIL. non era iscritta nel registro ministeriale al momento della presentazione del ricorso e che il numero dei suoi membri non soddisfa ancora la percentuale minima richiesta rispetto al totale della forza lavoro delle forze armate e di polizia con status militare per essere considerata un'associazione professionale rappresentativa di natura sindacale a livello nazionale. Ribadisce che, a suo avviso, il ricorso dovrebbe quindi essere dichiarato inammissibile ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del Protocollo, in quanto l'organizzazione denunciante non ha legittimazione ad agire nell'ambito della procedura di ricorso.

LA LEGGE

Per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità stabilite nel Protocollo e nel Regolamento del Comitato

5. Il Comitato osserva che, conformemente all'articolo 4 del Protocollo, ratificato dall'Italia il 3 novembre 1997 ed entrato in vigore per questo Stato il 1° luglio 1998, il ricorso è stato presentato per iscritto e riguarda l'articolo 12 della Carta, disposizione accettata dall'Italia al momento della ratifica della Carta il 5 luglio 1999, nonché l'articolo E. L'Italia è vincolata da tali disposizioni dall'entrata in vigore del trattato nei suoi confronti il 1° settembre 1999.

6. Il Comitato osserva che il ricorso è firmato da Federico Menichini, presidente *pro tempore* dell'ASSO.MIL., che, ai sensi dell'articolo 11 dello statuto dell'associazione, ha il potere di rappresentare legalmente l'organizzazione in tutte le questioni e nell'ambito di azioni legali. Il ricorso è firmato anche da Egidio Lizza, avvocato incaricato dal rappresentante legale a tal fine. Il Comitato ritiene pertanto che il ricorso sia conforme all'articolo 23 del proprio regolamento.

7. Inoltre, il Comitato rileva che i motivi del ricorso sono indicati, specificando in che misura ASSO.MIL. ritiene che l'Italia non abbia garantito l'applicazione soddisfacente della Carta. Su questa base, il Comitato ritiene che il ricorso soddisfi i requisiti di cui all'articolo 4 del Protocollo ai fini della ammissibilità.

Per quanto riguarda le obiezioni sollevate dal Governo

8. Per quanto riguarda la prima obiezione del Governo, secondo cui ASSO.MIL. non fosse iscritta nel registro ministeriale come associazione professionale di natura sindacale al momento della presentazione del ricorso, il Comitato ricorda che si pronuncia sulla situazione giuridica vigente alla data della sua decisione (Consiglio europeo dei sindacati di polizia (CESP) c. Francia, ricorso n. 57/2009, decisione nel merito del 1° dicembre 2010, §52). Il Comitato rileva che ASSO.MIL. è stata iscritta nel suddetto registro il 6 marzo 2023 e ritiene che possa essere considerata un sindacato che svolge attività nella giurisdizione italiana ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del Protocollo.

9. Per quanto riguarda la seconda obiezione del Governo, secondo cui ASSO.MIL. non sia un'organizzazione sindacale nazionale rappresentativa, il Comitato ricorda che la natura rappresentativa di un'organizzazione ricorrente ai fini della procedura di ricorso collettivo è un concetto autonomo, non necessariamente identico alla nozione nazionale di rappresentatività (*Confédération Française d'Encadrement «CFE-CGC»* c. Francia, reclamo n. 9/2000, decisione di ammissibilità del 6 novembre 2000, §6). Sebbene il Comitato possa tenere conto del numero di membri rappresentati dal sindacato e del suo ruolo nella contrattazione collettiva a livello nazionale come criteri di rappresentatività, esso sottolinea che il numero di membri e il ruolo svolto nelle negoziazioni nazionali sono menzionati nella relazione esplicativa al Protocollo aggiuntivo alla Carta che istituisce *un sistema di ricorsi collettivi* a titolo illustrativo e non come condizioni di natura esclusiva o assoluta. Il Comitato, di conseguenza, effettua una valutazione complessiva per stabilire se un sindacato sia rappresentativo ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del Protocollo (*Fellesforbundet for Sjøfolk* (FFFS) c. Norvegia, ricorso n. 74/2011, decisione di ammissibilità del 23 maggio 2012, §20).

10. Il Comitato ricorda inoltre che l'applicazione dei criteri di rappresentatività non dovrebbe comportare l'esclusione automatica dei sindacati di piccole dimensioni o di quelli di recente costituzione a vantaggio dei sindacati più grandi e di più lunga data, pregiudicando in tal modo l'efficacia del diritto di tutti i sindacati di presentare un ricorso *dinanzi al Comitato* (FFFS c. Norvegia, ricorso n. 74/2011, op. cit., §21). Il Comitato esamina la rappresentatività in particolare per quanto riguarda il settore oggetto del ricorso, lo scopo del sindacato e le attività che esso svolge (cfr. *Syndicat de Défense des Fonctionnaires* c. Francia, ricorso n. 73/2011, decisione sull'ammissibilità del 7 dicembre 2011, §6). Ritiene inoltre che, per essere considerato rappresentativo nell'ambito della procedura di ricorso collettivo, un sindacato debba essere reale, attivo e indipendente (FFFS c. Norvegia, ricorso n. 74/2011, op. cit., §22).

11. Il Comitato osserva che ASSO.MIL. è un sindacato che, ai sensi dell'articolo 2 del suo statuto, organizza il personale delle forze armate e di polizia con status militare, in particolare all'interno dei *Carabinieri*, della *Guardia di Finanza* e del *Corpo delle Capitanerie di Porto*.

12. Il Comitato rileva inoltre che, secondo l'articolo 3 del suo statuto, gli obiettivi di ASSO.MIL. comprendono, tra l'altro: garantire la tutela dei propri membri e rappresentare le loro legittime aspettative ed esigenze, promuovere un maggiore sviluppo professionale per tutti i lavoratori delle forze armate; proporre iniziative legislative, regolamentari e contrattuali, nonché iniziative volte a migliorare le condizioni di lavoro e di vita di tali lavoratori, e garantire la loro rappresentanza in tutti gli organismi competenti e con tutti i mezzi appropriati. Il Comitato rileva che ASSO.MIL. conta attualmente 194 membri in tutto il paese.

13. Il Comitato rileva che ASSO.MIL. è composta principalmente da ex membri dei sindacati attivi nel Corpo Forestale dello Stato, un'amministrazione civile che è stata incorporata nei *Carabinieri* e nella *Guardia di Finanza* a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 177/2016. ASSO.MIL. afferma di essersi prefissata l'obiettivo di poter riprodurre nell'ambito delle forze armate i risultati già raggiunti in un'amministrazione civile e di possedere quindi, al suo interno, un'esperienza sindacale unica in questo settore.

14. Sulla base di una valutazione complessiva delle informazioni a sua disposizione, il Comitato rileva che ASSO.MIL. è un'organizzazione di natura sindacale aperta al personale delle forze armate e di polizia con status militare e che può essere considerata un sindacato rappresentativo ai fini della procedura di ricorso collettivo.

15. Pertanto, il Comitato ritiene che le obiezioni del Governo debbano essere respinte.

16. Per questi motivi, il Comitato, sulla base della relazione presentata da Paul RIETJENS e senza pregiudizio per la sua decisione sul merito del ricorso,

DICHIARA IL RICORSO AMMISSIBILE

In applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del Protocollo, chiede al Segretario esecutivo aggiunto di notificare la presente decisione all'organizzazione ricorrente e allo Stato convenuto, di trasmetterla alle parti del Protocollo e agli Stati che hanno presentato una dichiarazione ai sensi dell'articolo D, paragrafo 2, della Carta, e di pubblicarla sul sito Internet del Consiglio d'Europa.

Invita il Governo a presentare osservazioni scritte sul merito del ricorso entro il 31 luglio 2023.

Invita ASSO.MIL. a presentare una risposta alle osservazioni del Governo entro un termine da essa stabilito.

Invita le Parti del Protocollo e gli Stati che hanno presentato una dichiarazione ai sensi dell'articolo D, paragrafo 2, della Carta a presentare le loro osservazioni entro il 31 luglio 2023, se lo desiderano.

Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del Protocollo, invita le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro o dei lavoratori di cui all'articolo 27, paragrafo 2, della Carta sociale europea a presentare le loro osservazioni entro il 31 luglio 2023.

[firma]

[firma]

[firma]

Paul RIETJENS
Relatore

Aoife NOLAN
Presidente

Henrik KRISTENSEN
Vice Segretario esecutivo