

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 98/1949 (DIRITTO DI ORGANIZZAZIONE E NEGOZIAZIONE COLLETTIVA) - ANNO 2011

In merito all'applicazione, nella legislazione nazionale e nella pratica, della Convenzione in esame, si comunica che, nel periodo intercorso dall'invio dell'ultimo rapporto, non sono intervenute variazioni di particolare rilievo rispetto a quanto già comunicato.

Occorre tuttavia segnalare che il 28 giugno 2011 è stato stipulato l'accordo interconfederale tra CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL e UIL sulla rappresentatività sindacale e la contrattazione collettiva.

Per quanto riguarda i contenuti dell'accordo, si rinvia alla risposta relativa all'articolo 4 della Convenzione in esame.

Pertanto, in riferimento ai quesiti di cui all'articolato della Convenzione, si ribadisce quanto segue.

In merito all'articolo 1, riguardante l'adeguata protezione di cui devono godere i lavoratori contro qualsiasi atto di discriminazione posto in essere dai datori di lavoro, diretto a comprimere il diritto di libertà sindacale, occorre evidenziare che l'articolo 39, comma 1, della Costituzione, il quale sancisce il principio della libertà di organizzazione sindacale, non garantisce soltanto contro interventi limitativi della libertà sindacale da parte dello Stato, bensì opera anche nei rapporti intersoggettivi di carattere privato.

Tale profilo riveste notevole importanza per il diritto del lavoro, in quanto i pericoli e le insidie all'esercizio della libertà sindacale possono riscontrarsi ancor più che nei rapporti tra i singoli e lo Stato, in quelli tra i lavoratori ed i datori di lavoro o associazioni di datori di lavoro.

Il legislatore ordinario, al fine di garantire la massima effettività della norma costituzionale sotto questo secondo profilo, ha avvertito la necessità di consolidare il principio di libertà sindacale con riferimento specifico ai rapporti interprivati.

A tale scopo, ha emanato la legge 20 maggio 1970, n.300, meglio nota come "Statuto dei lavoratori"; la quale oltre a recepire i principi fondamentali fissati dalla Costituzione, ha altresì recepito le disposizioni della Convenzione in esame e quelle della Convenzione n. 87/1948.

Con tale legge, il legislatore ha inteso tutelare la libertà e la dignità dei lavoratori e, nel contempo, garantire l'esercizio della libertà sindacale all'interno dei luoghi di lavoro.

Specificamente, l'articolo 15 dello Statuto sancisce la nullità dei patti e degli atti discriminatori diretti a: subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad un'associazione sindacale, ovvero cessi di farne parte; licenziare un lavoratore, discriminarlo nell'assegnazione di qualifiche o

mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero a causa della partecipazione ad uno sciopero.

Questa disposizione si applica anche ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso.

L'articolo 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, riguardante i licenziamenti individuali, peraltro, stabilisce che il licenziamento determinato da ragioni discriminatorie ai sensi dell'articolo 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (licenziamento determinato da ragioni di credo politico o fede religiosa, o dall'appartenenza ad un sindacato e dalla partecipazione ad attività sindacali) e dell'articolo 15 della legge n. 300/1970 è nullo indipendentemente dalla motivazione addotta e comporta, quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro, le conseguenze previste dall'articolo 18 della legge n. 300/1970 (obbligo del datore di lavoro di reintegrare nel posto di lavoro il lavoratore licenziato).

L'articolo 16 dello Statuto, inoltre, vieta, per le stesse ragioni di cui all'articolo 15, la concessione di trattamenti economici di maggior favore aventi carattere discriminatorio (un esempio tipico potrebbe essere quello dei premi che vengono corrisposti ai lavoratori che non abbiano partecipato ad uno sciopero).

Trattamento economico collettivo discriminatorio viene considerato non solo quello diretto a ostacolare l'attività sindacale bensì anche quello corrisposto per agevolare l'adesione a particolari organizzazioni sindacali che incontrino il favore del datore di lavoro.

Per trattamento economico viene inteso non solo la corresponsione di somme di danaro bensì qualsiasi concessione valutabile in termini economici (esempio: la concessione di un periodo di ferie più lungo).

La previsione di cui all'**articolo 2 della Convenzione** trova applicazione per effetto dell'articolo 17 della legge n. 300/1970, il quale, al fine di impedire ogni possibilità di ingerenza, prevede il divieto per i datori di lavoro e le associazioni di datori di lavoro di costituire o sostenere, associazioni sindacali di lavoratori, cosiddetti "sindacati di comodo" (sindacati controllati, anche occultamente, dai datori di lavoro).

L'esistenza di questi sindacati, chiamati "gialli" nel linguaggio corrente, costituisce un modo indiretto di comprimere il diritto di libertà sindacale, limitando lo spazio delle altre organizzazioni sindacali.

I modi attraverso cui è possibile fornire sostegno al sindacato di comodo sfuggono ad una tipizzazione; possono andare dal finanziamento, che costituisce una forma evidente di sostegno, a comportamenti di favoreggiamento più sottili, che pongono delicati problemi di valutazione. In ogni caso, affinché ricorra la situazione anti-giuridica contemplata dalla norma, è necessario che il rapporto tra sindacato e datore di lavoro sia di asservimento del primo al secondo.

Il comportamento illegittimo tipizzato dalla norma è l'atto del datore di lavoro o della sua associazione di costituire o sostenere il sindacato di comodo, e non tanto l'esistenza di questo.

In caso di violazione, il giudice, eventualmente adito con lo strumento processuale dell'articolo 28 della legge n. 300/1970, può interdire al datore di lavoro l'azione di sostegno, ma non può ordinare lo scioglimento dell'associazione.

La previsione di cui all'**articolo 3 della Convenzione**, trova applicazione per effetto del citato articolo 28, il quale prevede una particolare forma di tutela della libertà sindacale, che va sotto il nome di “repressione della condotta antisindacale”.

Specificamente, tale articolo stabilisce che di fronte ad un comportamento antisindacale del datore di lavoro, diretto ad impedire o a limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero, gli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse possono proporre ricorso, e il giudice del lavoro del luogo in cui è stato posto in essere il comportamento antisindacale, a conclusione di un sommario ed immediato esame, qualora ritenga sussistente il comportamento lesivo della libertà sindacale denunciato, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti.

In merito all'articolo 4, occorre sottolineare l'ampia valorizzazione data, specialmente dagli anni 80 in poi, dalla legislazione italiana in materia di lavoro alla contrattazione collettiva e l'importante ruolo svolto dalla stessa.

In tale ambito, grande importanza ha rivestito il modello contrattuale introdotto dal Protocollo d'intesa del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo.

Al riguardo, occorre segnalare che le regole definite nel paragrafo “2. Assetti contrattuali” del Protocollo sono state sostituite da quelle contenute nell'accordo interconfederale del 15 aprile 2009 per l'attuazione dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, sottoscritto da CONFINDUSTRIA, CISL e UIL.

Con tale accordo, che ha carattere sperimentale e validità quadriennale (dal 15 aprile 2009 al 15 aprile 2013), le parti hanno definito un modello di assetti contrattuali che prevede:

- un contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria, la cui durata è fissata in tre anni, tanto per la parte economica che normativa, modificando, in tal modo, il modello stabilito dal precedente accordo del 23 luglio 1993, che prevedeva per i contratti nazionali di categoria una durata di quattro anni per la parte normativa e due per quella economica. Tale modifica è stata dettata dall'esperienza, in quanto la precedente durata dei contratti

aveva determinato una situazione di contrattazione continua, senza reali intervalli di tempo tra un rinnovo e l'altro;

- un secondo livello di contrattazione aziendale o alternativamente territoriale, laddove previsto, secondo l'attuale prassi, nell'ambito di specifici settori, con vigenza triennale;
- nuove modalità di determinazione dell'inflazione ai fini degli aumenti salariali nei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria. A tale scopo, in sostituzione del tasso di inflazione programmata, è stato individuato l'indicatore della crescita dei prezzi al consumo per il triennio in un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Tale innovazione, che assicura maggiori tutele per i lavoratori, è stata determinata dall'esigenza di eliminare l'alto tasso di conflittualità, dovuto alle modalità di determinazione dell'inflazione ai fini degli aumenti salariali, che causava eccessivi ritardi nella conclusione dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria;
- l'applicazione in sede di rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria del nuovo indice previsionale ad un valore retributivo medio assunto quale base di computo composto dai minimi tabellari, dal valore degli aumenti periodici di anzianità, considerata l'anzianità media del settore, e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria;
- la definizione da parte del contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria dei tempi e delle procedure per la presentazione delle proposte sindacali (piattaforme) relative alla modifica delle disposizioni economiche e normative previste dalla contrattazione nazionale, aziendale o territoriale nonché i tempi di apertura e lo svolgimento dei negoziati;
- l'osservanza, nel corso delle trattative di rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria, di una tregua sindacale di sette mesi dalla data di presentazione della piattaforma, la quale deve avvenire sei mesi prima della scadenza del contratto;
- l'applicazione, condizionata al rispetto da parte dei sindacati dei tempi e delle procedure definite per il rinnovo, del meccanismo che, dalla data del contratto precedente, riconosce una copertura economica, nella misura che sarà stabilita nei singoli contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria, a favore dei lavoratori in servizio alla data di raggiungimento dell'accordo di rinnovo;
- la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati

negoziati in altri livelli di contrattazione, secondo il principio del “ne bis in idem”;

- l'introduzione di un “elemento di garanzia retributiva”, in base al quale, ai fini dell'effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello, i contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria prevedono il riconoscimento di un importo, nella misura ed alle condizioni concordate nei medesimi contratti con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva, a titolo di elemento di garanzia retributiva, a favore dei lavoratori dipendenti da aziende prive di contrattazione di secondo livello e che non percepiscono altri trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quanto spettante in base al contratto collettivo nazionale di categoria;
- la possibilità in base alla quale le parti stipulanti i singoli contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria, per favorire la diffusione della contrattazione aziendale con contenuti economici nelle imprese di minori dimensioni, possono concordare linee guida utili a definire modelli di premio variabile per le citate imprese, che potranno essere adottate e/o riadattate in funzione delle concrete esigenze delle aziende interessate;
- la possibilità in base alla quale i contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria, per governare direttamente nel territorio situazioni di crisi aziendali o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'area, possono consentire che in sede territoriale, fra le Associazioni industriali territoriali e le strutture territoriali delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto medesimo, siano raggiunte intese per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici o normativi disciplinati dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria.

Al punto 7.1 dell'accordo le parti hanno confermato l'interesse a definire uno specifico accordo interconfederale per rivedere ed aggiornare le regole pattizie che disciplinano la rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Sulla base di tale impegno, è stato stipulato l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL e UIL, a cui si rinvia, con il quale viene integrato l'impianto complessivo degli assetti della contrattazione collettiva definito con l'accordo interconfederale del 15 aprile 2009.

Nel segnalare la particolare importanza che questo accordo riveste nel contesto attuale, si riportano di seguito i suoi punti salienti:

- **punto 1**, in cui vengono definite le regole sulla certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali per la contrattazione collettiva nazionale di categoria. In tal modo, la rappresentanza anche nel settore privato (come da tempo avviene già per il settore pubblico) viene ancorata al dato associativo (al numero delle deleghe sindacali conferite dai lavoratori) certificato dall'INPS e al dato elettorale (consensi ottenuti nelle

- elezioni periodiche delle rappresentanze sindacali unitarie). Tutti i dati verranno trasmessi al CNEL che provvederà a calcolare il raggiungimento della soglia minima di rappresentatività ponderata, fissata al 5% del totale dei lavoratori della categoria a cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro. Saranno legittimati a partecipare alle negoziazioni sindacali le organizzazioni sindacali che raggiungono la soglia del 5%;
- **punto 2**, in cui le parti convengono che “il contratto collettivo nazionale di lavoro ha la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale”;
 - **punto 3**, in cui viene stabilito che “la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge”;
 - **punto 4**, in cui le parti convengono che “i contratti collettivi aziendali per le parti economiche e normative sono efficaci per tutto il personale in forza e vincolano tutte le associazioni sindacali firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all’interno dell’azienda se approvati dalla maggioranza dei componenti delle rappresentanze sindacali unitarie elette secondo le regole vigenti”;
 - **punto 5**, in cui viene riconosciuta la parità tra le rappresentanze sindacali unitarie (elette dai lavoratori) e le rappresentanze sindacali aziendali (nominate dalle organizzazioni sindacali), e in cui, al fine di garantire analoga funzionalità, viene previsto per entrambe le rappresentanze la durata triennale della carica. Viene peraltro stabilito che i contratti collettivi aziendali approvati dalle rappresentanze sindacali aziendali devono essere sottoposti al voto dei lavoratori, promosso dalle rappresentanze sindacali aziendali a seguito di una richiesta avanzata, entro 10 giorni dalla conclusione del contratto, da almeno una organizzazione firmataria del presente accordo o almeno dal 30% dei lavoratori dell’impresa. Per la validità della consultazione è necessaria la partecipazione del 50% più uno degli aventi diritto al voto. L’intesa è respinta con il voto espresso dalla maggioranza semplice dei votanti;
 - **punto 6**, in cui le parti convengono che “i contratti collettivi aziendali, approvati alle condizioni di cui sopra, che definiscono clausole di tregua sindacale finalizzate a garantire l’esigibilità degli impegni assunti con la contrattazione collettiva, hanno effetto vincolante esclusivamente per le rappresentanze sindacali dei lavoratori ed associazioni sindacali firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all’interno dell’azienda e non per i singoli lavoratori”.
 - **punto 7**, in cui viene sancita l’efficacia dei contratti collettivi aziendali già conclusi con “intese modificative” degli istituti del contratto collettivo

nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro;

- **punto 8**, in cui le parti affermano che con il presente accordo intendono dare ulteriore sostegno allo sviluppo della contrattazione collettiva aziendale.

Sarà cura di questa Amministrazione provvedere, in occasione dell'elaborazione del prossimo rapporto, ad informare codesto Ufficio sull'impatto di quest'ultimo accordo sul sistema della contrattazione collettiva.

In merito all'articolo 5, riguardante l'applicazione delle garanzie previste nella Convenzione in esame alle Forze di polizia e alle Forze armate, si rappresenta quanto segue.

Riguardo il diritto di organizzazione sindacale, occorre precisare che per gli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), il legislatore, all'articolo 82 della legge 1° aprile 1981, n. 121, ha espressamente sancito il diritto di associarsi in sindacati, sia pure con alcune limitazioni, quali il divieto di iscrizione a sindacati diversi da quelli costituiti specificamente per la categoria e il divieto di assumere la rappresentanza di lavoratori appartenenti ad altre categorie.

Tale personale può, pertanto, esercitare il diritto di cui all'articolo 39 della Costituzione, ma in regime di separatezza, in quanto non può aderire ai sindacati che operano nel restante mondo del lavoro.

Diversamente, il personale delle Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza) e delle Forze armate (Esercito, Marina ed Aeronautica) non è rappresentato da organizzazioni sindacali, ma da organismi di rappresentanza a base elettiva, stante il divieto stabilito dalla legislazione nazionale per gli appartenenti alle predette Forze armate e di polizia ad ordinamento militare di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e di aderire ad altri sindacati esistenti.

La materia è disciplinata dall'articolo 1475, comma 2, e seguenti, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) e dal relativo D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 - articolo 870 e seguenti - (Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare).

Questi organismi a base elettiva, rappresentativi in ambito militare, possono formulare pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento e la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari (articolo 1476 e seguenti).

In merito alla contrattazione collettiva, occorre evidenziare che il personale di cui trattasi, non essendo stato incluso nel processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego avviato dal legislatore del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, non rientra tra i dipendenti delle amministrazioni pubbliche legalmente

rappresentati dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni agli effetti della contrattazione collettiva.

L'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, infatti, include tale personale tra le categorie i cui rapporti di lavoro rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti.

In particolare, per il personale non dirigenziale delle Forze di polizia e delle Forze armate, la normativa di riferimento è contenuta nel decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 (emanato in attuazione dell'articolo 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216), come modificato dal decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129, a cui si rinvia, il quale prevede che i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate - esclusi i rispettivi dirigenti civili e militari, il personale di leva, nonché quello ausiliario di leva - sono disciplinati mediante apposite procedure di negoziazione e di concertazione, che si concludono con l'emanazione di due separati decreti del Presidente della Repubblica, concernenti, rispettivamente, il personale delle Forze di polizia e quello delle Forze armate.

Al riguardo, occorre precisare che per le Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), il decreto del Presidente della Repubblica recepisce l'accordo sindacale stipulato tra la delegazione di parte pubblica - composta dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dai Ministri dell'interno, dell'economia, della difesa, della giustizia, delle politiche agricole e forestali o dai Sottosegretari di Stato delegati - e le organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica in base ai criteri per l'accertamento della rappresentatività vigenti nel pubblico impiego.

Per le Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza), lo stesso decreto del Presidente della Repubblica recepisce lo schema di concertazione tra i precitati Ministri, i Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER, Sezioni Carabinieri e Guardia di finanza).

Per le Forze armate, con separato decreto del Presidente della Repubblica, è recepito lo schema di concertazione tra i Ministri per la funzione pubblica, dell'economia e della difesa, il Capo di Stato maggiore della difesa ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER, Sezioni Esercito, Marina, Aeronautica).

Il decreto legislativo n. 195/1995 elenca le materie che costituiscono oggetto di contrattazione o di concertazione, quali il trattamento economico fondamentale ed accessorio, il trattamento di fine rapporto e la previdenza complementare, la durata massima dell'orario di lavoro settimanale e le sue articolazioni, le misure per incentivare l'efficienza del servizio, nonché altri istituti normativi).

Tale decreto stabilisce, altresì, che la disciplina contenuta nei decreti di recepimento ha durata quadriennale per gli aspetti normativi e biennali per quelli retributivi.

Si fa infine presente che, agli effetti della contrattazione collettiva, anche per il personale dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate non si applicano le disposizioni previste dal decreto legislativo n. 165/2001, in quanto per tale personale ogni eventuale modifica del quadro normativo può essere introdotta solo per via legislativa.

Il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato.

ALLEGATI:

1. Articolo 39 della Costituzione;
2. Legge 20 maggio 1970, n.300 (Statuto dei lavoratori);
3. Articolo 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108;
4. Protocollo d'intesa del 23 luglio 1993;
5. Accordo interconfederale del 15 aprile 2009;
6. Accordo interconfederale del 28 giugno 2011;
7. Articolo 82 della legge 1 aprile 1981, n.121;
8. Articolo 1475 e seguenti del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66;
9. D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90;
10. Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
11. Testo aggiornato del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195;
12. Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stato inviato il presente rapporto.