

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

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.

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

In merito all'articolo 1, concernente 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, si precisa che al riguardo la fonte normativa interna più incisiva è la legge 20 marzo 1970, n. 300, meglio nota come "Statuto dei lavoratori".

Si riportano di seguito gli articoli di riferimento:

- articolo 14, il quale prevede il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale nei luoghi di lavoro,
- articolo 15, comma 1, il quale sancisce la nullità degli atti discriminatori. Tale articolo 15 fissa due punti importanti: il punto a), che prevede la nullità di qualsiasi patto o atto diretto a subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad un'associazione sindacale, ovvero cessi di farne parte (oltre la nullità dell'atto, è prevista altresì l'applicazione della sanzione penale di cui all'articolo 38); il punto b), che prevede la nullità di qualsiasi patto o atto diretto a licenziare un lavoratore, a discriminarlo nell'assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o a recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero a causa della partecipazione ad uno sciopero.

Per tali atti, trattandosi di comportamenti che possono essere agevolmente colpiti attraverso la sanzione civile della nullità, non è disposta la sanzione penale.

L'articolo 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, riguardante i licenziamenti individuali, stabilisce, altresì, 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 del precitato 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, il quale prevede l'obbligo del datore di lavoro di reintegrare nel posto di lavoro il lavoratore licenziato;

- articolo 16, il quale vieta la concessione di trattamenti economici collettivi di maggior favore, aventi carattere discriminatorio ai sensi del precitato articolo 15 (un esempio tipico potrebbe essere costituito dai 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 (per esempio, la concessione di un periodo di ferie più lungo).

In merito all'articolo 2, si fa presente che l'articolo 17 della legge n. 300/1970, al fine di impedire ogni possibilità di ingerenza, vieta la costituzione di sindacati di comodo, cioè di sindacati di lavoratori costituiti o sostenuti, con mezzi finanziari o altrimenti, dai datori di lavoro o dalle loro associazioni.

L'esistenza di tali 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, ciò che è rilevante affinché ricorra la situazione antigiuridica contemplata dalla norma è in sostanza 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.

In merito all'articolo 3, si fa presente che il precitato articolo 28, riguardante la "repressione della condotta antisindacale", rappresenta un efficace strumento destinato a garantire il rispetto del diritto di libertà sindacale e di organizzazione.

Tale articolo, infatti, 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, 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, si fa presente che la legislazione italiana in materia di lavoro, specialmente dagli anni 80 in poi, si caratterizza per l'ampia valorizzazione della contrattazione collettiva.

Il favore accordato all'autonomia collettiva si è manifestato attraverso il sistematico rinvio operato dalla legge alla regolamentazione collettiva.

A titolo esemplificativo, si segnala il decreto legislativo del 10 settembre 2003, n. 276, applicativo del disegno riformatore sul mercato del lavoro, dal quale si evince la volontà del legislatore di attribuire alle parti sociali una sempre più ampia centralità nell'implementazione delle nuove politiche del lavoro.

In merito all'articolo 5, in ordine al quale occorre indicare attraverso quali misure le garanzie previste nella Convenzione in esame si applicano alle Forze di polizia e alle Forze armate, si fa presente quanto segue.

Riguardo il diritto di organizzazione sindacale, si precisa 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 (articolo 8, comma 1, della legge 11 luglio 1978, n. 382 e relativo Regolamento attuativo di cui al DPR 4 novembre 1979, n. 691, come modificato dal DPR 28 marzo 1986, n. 136). I predetti organismi possono formulare pareri, proposte e richieste sulle materie attinenti alla condizione, al trattamento e alla tutela dei militari. Possono, altresì, prospettare le istanze di carattere collettivo su argomenti definiti (ad esempio: qualificazione professionale, provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio).

Partecipano, inoltre, alla concertazione nel procedimento di formazione dei provvedimenti che disciplinano il contenuto del rapporto di impiego del personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate.

La differenza sancita dall'ordinamento in tema di libertà sindacale tra Forze di polizia ad ordinamento civile da una parte e Forze di polizia ad ordinamento militare e Forze armate dall'altra, ha costituito oggetto di diverse sentenze da parte della Corte Costituzionale, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni di legge recanti il divieto in ambito militare di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e di aderire ad altri sindacati esistenti, ha dichiarato, con sentenza n. 449 del 1999, non fondate le censure di incostituzionalità sollevate per contrasto con gli articoli 39, 52 e 3 della Costituzione.

Alla base della precitata pronuncia, vi è la considerazione che, in un ambito speciale come quello militare, rileva nel suo carattere assorbente il servizio, e che l'annullamento delle disposizioni impugnate aprirebbe inevitabilmente la via ad organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare.

Né, ad avviso della Corte, appare fondata la lamentata violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deteriore trattamento dei militari rispetto alle Forze di polizia ad ordinamento civile, in quanto le due situazioni poste a confronto non appaiono comparabili, anche in considerazione del fatto che il legislatore, nel riconoscere una limitata libertà sindacale alla Polizia civile, ne ha contestualmente disposto la smilitarizzazione.

In merito alla contrattazione collettiva, occorre precisare 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 della legge 6 marzo 1992, n. 216), come modificato dal decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129, 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.

A tale proposito, si precisa 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.

Per quanto riguarda gli allegati, si ricorda che gli stessi sono stati inviati con il precedente rapporto, a cui si rinvia.

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

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.