

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.

Il quadro normativo sul diritto di organizzazione sindacale, infatti, rimane sostanzialmente ancorato alla legge 20 marzo 1970, n. 300, le cui previsioni costituiscono un sistema di chiusura contro ogni volontà di discriminazione per il libero svolgimento dell'attività sindacale all'interno dei luoghi di lavoro, conferendo in tal modo effettività al dettato costituzionale di cui all'art.39.

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

In merito all'art.1, relativo all'adeguata protezione di cui devono godere i lavoratori contro qualsiasi atto di discriminazione posto in essere dai datori di lavoro, diretto ad attentare alla libertà sindacale, si riportano di seguito le misure adottate dal legislatore italiano.

La fonte normativa interna più incisiva è costituita dalla precitata legge n.300/1979, cosiddetto "Statuto dei lavoratori".

Tale legge, ha recepito le principali disposizioni contenute nella Convenzione n.98/1949, allargandone le previsioni e, ciò che è più rilevante, ha predisposto un apparato sanzionatorio a garanzia della loro effettività. In particolare,

- ♦ all'articolo 14, afferma che "il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale, è garantito a tutti i lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro", ribadendo un principio che risulta evidente dall'enunciazione dell'art.39 della Costituzione.

Tale norma potrebbe apparire superflua se non fosse chiara enunciazione dell'intenzione di garantire la libertà sindacale e di renderla effettiva soprattutto nei luoghi di lavoro e, quindi, nei confronti del datore di lavoro.

In tal modo, viene imposta l'efficacia della norma costituzionale (art.39) non solo nella sfera dei rapporti cittadino-Stato, ma anche in quella dei rapporti interprivati. Questo 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;

- ♦ all'articolo 15, 1° comma, sancisce la nullità degli atti discriminatori, riproducendo, con opportune integrazioni, la disposizione dell'art.1 della Convenzione.

L'articolo 15 fissa due punti importanti: il punto a), il quale 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 che cessi di farne parte (oltre alla nullità dell'atto, è prevista anche l'applicazione della sanzione penale di cui all'articolo 38); il punto b), il quale 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 (quest'ultima è l'aggiunta più rilevante operata dal nostro legislatore rispetto al testo della Convenzione).

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

Inoltre, l'articolo 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, riguardante i licenziamenti individuali, 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 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;

- ◆ all'articolo 16, vieta la concessione di trattamenti economici collettivi di maggior favore aventi carattere discriminatorio ai sensi del precitato art.15 (un esempio tipico potrebbe essere costituito dai premi che vengono corrisposti ai lavoratori che non abbiano partecipato ad uno sciopero).

A tale proposito, si precisa che 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, e che 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 e 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 la 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 particolarmente 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 antiggiuridica 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, dovrà interdire al datore di lavoro l'azione di sostegno, ma non potrà ordinare lo scioglimento dell'associazione.

In merito all'articolo 3, si fa presente che il precitato articolo 28, intitolato alla repressione della condotta antisindacale, rappresenta nelle relazioni industriali a livello aziendale un efficace strumento destinato a garantire il rispetto del diritto di libertà sindacale e di organizzazione.

L'articolo 28, 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 che vi abbiano interesse, possono proporre ricorso, ed il giudice, in esito ad un sommario ed immediato esame, qualora ritenga sussistente il comportamento lesivo della libertà sindacale denunciato, ordina al datore di lavoro, con provvedimento immediatamente esecutivo, di cessare dal comportamento illegittimo e di rimuoverne gli effetti.

In merito all'art.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 tale proposito, con riguardo alle più recenti misure legislative, può essere, ad ogni buon conto, segnalato il decreto legislativo del 10 settembre 2003, n. 276, applicativo del disegno riformatore sul mercato del lavoro, riguardo al quale va sottolineata la volontà del legislatore di attribuire una sempre più ampia centralità alle parti sociali nell'implementazione delle nuove politiche del lavoro. Tale orientamento si ravvisa nell'individuazione dello strumento negoziale quale perno di regolamentazione dei nuovi istituti e della gestione della flessibilità nonché, al fine di incentivare una legislazione non standardizzata, nel frequente rinvio alla contrattazione collettiva, con particolare enfasi sul livello territoriale e aziendale.

In merito all'articolo 5, in cui si chiede di indicare attraverso quali misure le garanzie previste nella Convenzione in esame si applicano alle Forze di polizia e alle Forze armate, si precisa quanto segue.

Circa il **diritto di organizzazione sindacale**, per gli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato), il legislatore nazionale, 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, dunque, 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, 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 militare di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e, comunque, di aderire ad altri sindacati esistenti (articolo 8, 1° comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 e relativo Regolamento attuativo di cui al DPR 4 novembre 1979, n. 691, modificato dal DPR 28 marzo 1986, n. 136).

Tali organismi elettivi, rappresentativi in ambito militare, sono competenti per la formulazione di pareri, proposte e richieste sulle materie attinenti alla condizione, al trattamento e alla tutela dei militari; hanno, inoltre, la funzione di 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).

Gli organismi di rappresentanza partecipano 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, come meglio precisato nella parte relativa alla contrattazione collettiva.

La suesposta differenza sancita dall'ordinamento in tema di libertà sindacale tra le Forze di polizia ad ordinamento civile da una parte e le Forze di polizia ad ordinamento militare e le 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, comunque, di aderire ad altri sindacati esistenti, ha dichiarato, con sentenza n. 449 del 1999, che si allega unitamente all'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato), non fondate le

censure di incostituzionalità sollevate per contrasto con gli articoli 39, 52 e 3 della Costituzione.

Alla base della citata 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.

Con riguardo alla **contrattazione collettiva**, occorre evidenziare che le categorie di personale in questione non sono state sottoposte al processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego avviato dal legislatore del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Pertanto, esse non sono sottoposte alla contrattazione collettiva svolta dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e dalle organizzazioni sindacali, ma, ai sensi dell'articolo 3, 1° comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – che, in sostanza, ha riscritto il citato decreto n. 29/1993 – “rimangono disciplinate dai rispettivi ordinamenti”.

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 e modificato dal decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129.

Ai sensi del citato decreto legislativo n. 195/1995, 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.

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 e delle finanze, 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 vigenti nel pubblico impiego per l'accertamento della rappresentatività (dato associativo; dato elettorale).

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 Ministri suindicati, 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) e prevede che la disciplina contenuta nei decreti di recepimento ha durata quadriennale per gli aspetti normativi e biennali per quelli retributivi.

Anche il **personale dirigente** delle Forze di polizia e delle Forze armate non è sottoposto alla contrattazione collettiva di cui al decreto legislativo n. 165/2001. Per questa categoria di personale, ogni eventuale modifica del quadro normativo può essere introdotta solo in via legislativa. La retribuzione del predetto personale è percentualmente adeguata, annualmente, alla media dei miglioramenti contrattuali del pubblico impiego dell'anno precedente.

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

ALLEGATI:

1. Articolo 39 della Costituzione;
2. Articoli: 14, 15, 16, 17, 18, 28, 38
della legge 20 maggio 1970, n. 300;
3. Articolo 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108;
4. Articolo 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604;
5. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;
6. Articolo 82 della legge 1° aprile 1981, n. 121;
7. Articoli: 8, 18, 19 della legge 11 luglio 1978, n. 382;
8. DPR 4 novembre 1979, n. 691
e DPR 28 marzo 1986, n. 136 di modifica;
9. Sentenza della Corte Costituzionale n. 449 del 1999
e ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato;
10. Articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
11. Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195;

12. Decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129.

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.