

Anno 2000

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N.87/1948 SULLA LIBERTA' SINDACALE E PROTEZIONE DEL DIRITTO SINDACALE.

In ordine ai principi che caratterizzano il sistema del diritto sindacale nell'ordinamento italiano si rappresenta quanto segue.

Il principio giuridico fondamentale sul quale poggia detto sistema è quello della libertà dell'organizzazione sindacale, contenuto nel 1° comma dell'art.39 della Costituzione che, a differenza dei commi 2°, 3° e 4°, è, ed è stato ritenuto d'immediata applicazione, indipendentemente da un ulteriore intervento del legislatore ordinario.

La libertà sindacale di cui all'art.39 si manifesta come:

- libertà dei singoli lavoratori e datori di lavoro di costituire associazioni sindacali all'interno di una medesima categoria professionale, o meglio di uno stesso settore della produzione: accezione, questa, rientrante nella generale libertà d'associazione riconosciuta dall'art.18 della Costituzione;
- libertà dei singoli di scegliere l'associazione sindacale alla quale aderire e, perfino, libertà di non aderire ad alcuna associazione, senza che ciò possa arrecargli alcun pregiudizio;
- libertà di definire l'ambito in cui l'associazione sindacale è destinata ad operare. Questo diritto di organizzarsi liberamente si esplica, in primo luogo, come diritto soggettivo pubblico di libertà, che ha come primo effetto quello di inibire allo Stato di compiere atti che risultino lesivi di tale libertà e, quindi, libertà delle associazioni sindacali da influenze dei pubblici poteri, nel senso che ogni sindacato, una volta costituito, deve poter svolgere la sua attività e perseguire i suoi fini senza essere soggetto ad influenze od interferenze dei pubblici poteri.

Il precitato art.39 della Costituzione, peraltro, non garantisce soltanto contro interventi limitativi della libertà sindacale da parte dello Stato, bensì opera anche nei rapporti intersoggettivi di carattere privato: libertà, dunque, del sindacato dalle ingerenze di altri soggetti.

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.

Di conseguenza, il legislatore ordinario, proprio allo scopo di garantire la massima effettività della norma costituzionale sotto questo profilo, ha avvertito la necessità di consolidare il principio di libertà sindacale con riferimento specifico ai rapporti interprivati e, a tal fine, ha emanato la legge 20 maggio 1970, n.300, meglio

nota come "Statuto dei lavoratori", il cui titolo II° è espressamente intitolato alla libertà sindacale.

Tale legge ha recepito le disposizioni contenute nella Convenzione in esame nonché quelle contenute nella Convenzione n.98/1949.

Lo Statuto dei lavoratori, oltre che garantire a tutti i lavoratori il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale all'interno dei luoghi di lavoro, garantisce anche l'esercizio di questa libertà, disponendo la nullità di atti discriminatori (licenziamenti, sanzioni disciplinari, ecc.) eventualmente irrogati a causa dell'affiliazione del lavoratore ad una associazione sindacale o a causa dell'esercizio di attività sindacali da parte dello stesso, ovvero a causa della sua partecipazione ad uno sciopero, e vietando ogni tipo di indagini sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore.

Per quanto riguarda l'aspetto strutturale dei sindacati, si fa presente che l'organizzazione sindacale tradizionale è di tipo associativo.

Il sindacato, infatti, nasce come associazione volontaria di lavoratori o di datori di lavoro che ad essa aderiscono allo scopo di ottenere la migliore realizzazione possibile dei rispettivi interessi collettivi o professionali.

A tal proposito, si fa osservare che il sindacato, stante la mancata attuazione dell'art.39 della Costituzione, è, ancora oggi, considerato una associazione non riconosciuta (ente di fatto), regolamentata dagli articoli 36, 37 e 38 del Codice civile, dotato, quindi, di soggettività giuridica e di autonomia patrimoniale, come tutte le associazioni non riconosciute, ma non di personalità giuridica.

Si fa, comunque, rilevare che tra associazioni non riconosciute e associazioni riconosciute come persone giuridiche vi sarebbe identità di struttura e, quindi, per le associazioni non riconosciute troverebbero applicazione oltre che gli artt.36, 37 e 38 del codice civile, anche tutte quelle norme sull'associazione riconosciuta che non si ricolleghino al riconoscimento della personalità giuridica.

In quanto al suo ordinamento interno, cioè alla sua organizzazione interna, l'art.36 del Codice civile non detta prescrizioni particolari, ma si rimette agli accordi tra gli associati.

Al riguardo, si rappresenta che, per prassi costante, l'organizzazione interna dei sindacati attuali è a base democratica, in quanto la loro attività è regolata dalla volontà della maggioranza dei soci.

L'attuale sindacato, come associazione, opera direttamente nell'interesse dei propri soci; tuttavia, poiché l'interesse dei soci coincide con l'interesse generale della categoria, può dirsi che il sindacato stesso opera, indirettamente, anche nell'interesse della categoria professionale.

Il sindacato, inteso come associazione non riconosciuta, ha la sua fonte nell'atto costitutivo, il quale non è altro che una convenzione plurilaterale, che ha per oggetto la costituzione dell'associazione e l'impegno degli aderenti a cooperare per il perseguimento dello scopo che lo stesso si è predeterminato.

L'associazione è, poi, suscettibile di successive adesioni, mediante le quali nuovi membri si inseriscono nel gruppo già costituito.

Si precisa, comunque, che l'organizzazione sindacale può esprimersi ed esercitarsi anche fuori dalla forma dell'associazione.

Ciò si verifica allorché i lavoratori conducono azioni conflittuali attraverso delegazioni occasionali (comitati di sciopero, comitati di base, ecc.) che vengono investite di un mandato per organizzare forme di lotta e per condurre le eventuali trattative.

Al termine del conflitto la colazione esaurisce il suo mandato e si scioglie.

In essa non può certo ravvisarsi un'associazione, bensì un nucleo organizzativo che, in termini giuridici, può inquadrarsi nella figura del Comitato di cui agli artt. 39, 40, 41 e 42 del Codice civile; mentre alla figura del mandato collettivo di cui all'art. 1726 del Codice civile può ricondursi il rapporto con i lavoratori.

In tali casi, anche se è assente la fattispecie dell'associazione sindacale, ricorre pur sempre una forma di esercizio della libertà di organizzazione sindacale tutelata dall'art. 39 della Costituzione.

Forme di questo tipo si riscontrano anche tra i datori di lavoro.

Occorre, peraltro, precisare che l'organizzazione sindacale tradizionale, di tipo associativo, è rimasta tipica, e in qualche modo esclusiva, soltanto per l'organizzazione sindacale dei datori di lavoro.

Per quella dei lavoratori, invece, si è assistito, negli ultimi 25 anni, ad un progressivo superamento del tradizionale modello associativo, che è stato via, via affiancato, soprattutto a livello aziendale, da strutture sindacali di tipo istituzionali: da strutture, cioè, costituite e destinate ad operare non già su base associativa, ma, o perché liberamente elette dai lavoratori interessati (e con attività efficace non solo per i votanti, ma anche per i non votanti ed anche per chi avesse votato candidati non eletti) o, più spesso, perché ritenute dallo stesso legislatore idonee a svolgere (al pari delle strutture associative) un'efficace azione sindacale nell'interesse collettivo di un gruppo di lavoratori.

Al riguardo, si fa presente che una struttura istituzionale dell'organizzazione sindacale a livello aziendale è stata prevista dall'art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, che consente ai lavoratori di costituire rappresentanze sindacali in ogni unità produttiva (sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo) che abbia più di 15 dipendenti.

Si fa, comunque, rilevare che quando le rappresentanze sindacali furono previste, la legge richiedeva, da un lato, la costituzione delle stesse ad iniziativa di una pluralità di lavoratori, e dall'altro lato, che la costituzione avvenisse nell'ambito di associazioni aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ovvero di associazioni sindacali che, pur non essendo affiliate alle predette Confederazioni, fossero, però, firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva.

Naturalmente, in ogni unità produttiva possono essere costituite più rappresentanze sindacali aziendali, stante l'esistenza di una pluralità di associazioni sindacali in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge.

Al riguardo, occorre precisare che la tendenza all'unitarietà della rappresentanza sindacale aziendale trova conferma nell'accordo sul costo del lavoro, stipulato in sede governativa nel luglio 1993.

Tale accordo, infatti, prevede, allo scopo di una migliore regolamentazione del sistema di relazioni industriali all'interno dell'impresa, una rappresentanza unitaria, abilitata a stipulare contratti collettivi a livello aziendale o territoriale.

Si fa, inoltre, presente che, più di recente, l'art.18 e seguenti del decreto legislativo del 19 settembre 1994, n.626 ha previsto un'ulteriore struttura istituzionale alla quale è affidata il perseguimento di interessi collettivi dei lavoratori: il Rappresentante per la sicurezza, che viene eletto o designato dai lavoratori di ciascuna azienda o unità produttiva, le cui funzioni sono quelle di concorrere all'attuazione di misure di sicurezza e di prevenzione, controllandone e promuovendone l'applicazione.

Occorre, altresì, precisare queste strutture sindacali istituzionali sono espressione della libertà sindacale sancita dal 1° comma dell'art.39 della Costituzione, posto che tale disposizione riconosce la libertà dell'organizzazione sindacale e non già quella dell'associazione sindacale.

Si fa presente, poi, che l'ordinamento giuridico vigente non garantisce solo il diritto d'associazione sindacale entro i confini dello Stato, ma prevede anche il diritto di tutti i sindacati di affiliarsi ad organizzazioni internazionali di lavoratori e di datori di lavoro.

In merito alla titolarità del diritto di libertà sindacale, nel nostro ordinamento, i soli limiti previsti dalla legge riguardano: i militari e gli appartenenti alla polizia.

Per quanto riguarda i militari, l'art.8 della legge 11 luglio 1978, n.382, ha posto un limite preciso all'esercizio dei diritti sindacali degli stessi.

Il predetto art.8, infatti, stabilisce che i militari di carriera non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali.

I militari in servizio di leva e quelli richiamati in servizio temporaneo possono, invece, iscriversi o permanere associati ad organizzazioni sindacali di categoria, ma è fatto loro divieto di svolgere attività sindacale quando si trovino in certe condizioni (ad es. : se svolgono attività di servizio, se si trovano in luoghi militari, se indossano l'uniforme).

Queste limitazioni sono in parte compensate dalla previsione di cui agli artt.18 e 19 della legge 382/78 nonché del conseguente regolamento della stessa, dettato con D.P.R. 4 novembre 1979, n.691, di organi elettivi di rappresentanza.

Per quanto riguarda, invece, il personale della polizia di Stato, si precisa che la legge 1 aprile 1981, n.121 sul nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza ha riconosciuto (a differenza della normativa precedente che

vietava a tutto il personale della polizia di Stato di associarsi a fini sindacali) il diritto di associarsi in sindacati, ma con un limite: divieto di iscriversi a sindacati diversi da quelli costituiti specificamente per la categoria e divieto di assumere la rappresentanza di lavoratori appartenenti a categorie diverse.

In definitiva, il personale di polizia può esercitare il diritto di cui all'art.39 della Costituzione, ma non può, però, avere rapporti di adesione o di affiliazione con i sindacati che operano nel restante mondo del lavoro e, quindi, può aderire solo ai sindacati che, come precisa l'art.83 della predetta legge, sono formati, diretti e rappresentati esclusivamente da appartenenti alla polizia di Stato.

Agli appartenenti alle forze di polizia viene, inoltre, fatto divieto di partecipare, in uniforme, anche se fuori servizio, a riunioni e manifestazioni di organizzazioni sindacali diverse da quelle per loro previste.

La predetta legge n.121/1981 prevede per gli stessi il divieto di sciopero.

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, si fa presente che la privatizzazione del pubblico impiego, attuata dalla legge n.421 del 1992, ha determinato il definitivo superamento della concezione per cui un'azione sindacale degli stessi contrasterebbe con la riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici e con la garanzia dell'imparzialità della pubblica amministrazione (art.97 della Costituzione).

Di recente, la legge ha sancito un radicale cambiamento di prospettive.

Così, da un lato, ha stabilito che la contrattazione collettiva del pubblico impiego si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali (1° comma, art.47 del decreto legislativo n.29/1993, come modificato dall'art.1 del decreto legislativo n.396/1997).

D'altro lato, ha previsto che anche nelle pubbliche amministrazioni la libertà e l'attività sindacale sono tutelate nelle forme previste dalle disposizioni della legge n.300/1970 (1° comma, art.47 del decreto legislativo n.29/1993, come modificato dall'art.6 del Decreto Legislativo n.396/1997), con la conseguenza che i dipendenti pubblici e le loro organizzazioni sindacali hanno gli stessi diritti e le stesse prerogative dei dipendenti da datori di lavoro privati e dei loro sindacati.

Tra questi diritti vi sono, senz'altro, quelli derivanti o connessi al principio della libertà sindacale di cui al 1° comma dell'art.39 della Costituzione.

L'esistenza di una pluralità di sindacati dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, conseguenza della libertà sindacale, pone anche per loro l'esigenza di una selezione destinata ad evitare che l'attribuzione generalizzata di prerogative e della legittimazione a contrattare finiscano per impedire l'ordinato svolgimento della loro attività e turbino le loro relazioni con le pubbliche amministrazioni.

Di conseguenza, da un lato, la legge attribuisce, anche qui, soltanto ai sindacati rappresentativi il potere di costituire rappresentanze sindacali aziendali, d'altro lato, ammette alle trattative per la stipulazione dei contratti collettivi soltanto: i sindacati che siano maggiormente rappresentativi, selezione, questa, che non è prevista per i sindacati dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro privati.

Diversi sono stati, nel tempo, i criteri previsti dalla legge per accertare la maggiore rappresentatività dei sindacati dei dipendenti pubblici.

Attualmente, la legge prevede che la rappresentatività dei sindacati dei dipendenti pubblici debba essere accertata sulla base della loro consistenza associativa e, quindi, non è attribuita, come accade per le associazioni sindacali dei lavoratori dipendenti dai privati, per il solo fatto di aver stipulato il contratto collettivo applicato nell'unità produttiva di riferimento.

Pertanto, le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva nazionale e abilitate a costituire le rappresentanze sindacali sono quelle che, nel Comparto o nell'Area, hanno una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale, espressi, rispettivamente, dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali e dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie (art. 470bis del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, aggiunto dall'art.7 del decreto legislativo n.396 del 1997).

La legge prevede, inoltre, che siano da considerare rappresentative, e quindi, ammesse a partecipare anch'esse alla contrattazione collettiva nazionale per il Comparto o per l'Area, le Confederazioni sindacali alle quali siano affiliate almeno due organizzazioni sindacali che siano rappresentative (4° comma del precitato art.47bis).

Si fa presente, infine, che tutte le leggi e gli articoli di leggi allegati sono quelli richiamati nel rapporto.

ALLEGATI:

- Artt.18,39 e 97 della Costituzione;
- Artt.36,37,38,39,40,41,42 e 1726 del Codice civile;
- Legge 20 maggio 1970, n.300 (Statuto dei lavoratori);
- Accordo sul costo del lavoro del luglio 1993;
- Art.18 e seguenti del decreto legislativo n.626/1994;
- Legge 22 dicembre 1956, n.1589;
- Legge 11 luglio 1978, n.382;
- D.P.R. 4 novembre 1979, n.691;
- Art.83 e seguenti della legge 1 aprile 1981, n.121;
- Legge 23 ottobre 1992, n.421;
- Artt.47 e 47bis del decreto legislativo n.29/1993;