

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE OIL N. 98/1949 (DIRITTO DI ORGANIZZAZIONE E DI NEGOZIAZIONE COLLETTIVA) - ANNO 2021

Per quanto riguarda l'applicazione, nella legislazione nazionale e nella pratica, della Convenzione OIL n. 98 del 1949 sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, in riferimento ai quesiti di cui all'articolato della Convenzione, si rappresenta quanto segue.

La Convenzione in esame è stata ratificata con la legge 23 marzo 1958, n. 367, avente ad oggetto *“Ratifica ed esecuzione delle seguenti Convenzioni adottate dalla Conferenza dell'Organizzazione internazionale del lavoro: Convenzione concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (n. 87) San Francisco, 17 giugno 1948; Convenzione concernente l'applicazione dei principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva (n. 98) Ginevra, 8 giugno 1949” (all. 1).*

Articolo 1

In relazione all'articolo 1 della Convenzione, relativo all'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 della Costituzione italiana garantisce, al primo comma, la libertà dell'organizzazione sindacale. L'articolo 39 tutela, infatti, la libertà sindacale e di associazione in qualsiasi ambito lavorativo sia pubblico che privato.

Tale tutela riveste un'importanza fondamentale per il diritto del lavoro e i diritti sindacali, in particolare nell'ambito dei rapporti tra i lavoratori ed i datori di lavoro o associazioni di datori di lavoro.

Il legislatore ordinario, al fine di assicurare la massima effettività della norma costituzionale, ha avvertito la necessità di consolidare il principio della libertà sindacale e a tale scopo, è stata emanata la legge 20 maggio 1970, n. 300, meglio nota come *“Statuto dei lavoratori”*, recante: *“Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento” (all. 2)* che, oltre a recepire i principi fondamentali fissati dalla Costituzione, ha altresì recepito le disposizioni della Convenzione in oggetto e quelle della Convenzione n. 87/1948.

Lo Statuto rappresenta la legge fondamentale di tutela della libertà e dei diritti dei lavoratori. In particolare, esso ha riconosciuto il diritto dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro, di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale - articolo 14 (*Diritto di associazione e di attività sindacale*) e allo stesso tempo, ha vietato ogni forma di discriminazione per motivi sindacali, politici e religiosi - articolo 15 (*Atti discriminatori*), perfezionando la tutela contro i licenziamenti intimati per tali ragioni.

L'articolo 16 (*Trattamenti economici collettivi discriminatori*) vieta la concessione di trattamenti economici di maggior favore, aventi carattere discriminatorio ai sensi del precitato articolo 15.

Articolo 2

La previsione di cui all'articolo 2 della Convenzione trova applicazione per effetto dell'articolo 17 (*Sindacati di comodo*) dello Statuto dei lavoratori che, al fine di impedire ogni possibilità di ingerenza, vieta la costituzione dei cd *“sindacati di comodo”*, ossia sindacati di lavoratori costituiti o sostenuti, con mezzi finanziari o altrimenti, dai datori di lavoro o dalle loro associazioni.

Articolo 3

Per quanto attiene l'articolo 3 della Convenzione si richiama, quale norma cardine per la repressione del comportamento antisindacale del datore di lavoro, la regolamentazione prevista dall'articolo 28 (*Repressione della condotta antisindacale*) dello Statuto dei lavoratori. Esso disciplina la tutela contro l'attività antisindacale e discriminatoria da parte del datore di lavoro, prevedendo, tramite il ricorso al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, una tutela estremamente rapida. Nello specifico, l'articolo 28 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, 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.

Articolo 4

Per quanto concerne l'articolo 4 della Convenzione, occorre sottolineare l'ampia valorizzazione conferita dalla legislazione italiana in materia di lavoro alla contrattazione collettiva.

L'intero sistema del lavoro pubblico è contrattualizzato, salvo alcuni settori specifici. La regolamentazione del rapporto di lavoro è sottratta alla determinazione unilaterale del Governo attraverso atti normativi e demandata alla contrattazione collettiva. Lo stesso Governo, non è parte contrattuale diretta nella negoziazione, ma delega un'Agenzia, avente autonomia giuridica ed economica, l'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni), con il compito di stipulare i contratti collettivi. L'ARAN è l'Agenzia di rappresentanza nella contrattazione collettiva, non solo delle amministrazioni dello Stato (Ministeri), ma di tutte le altre amministrazioni pubbliche, che forniscono a quest'ultima gli indirizzi relativi alla contrattazione tramite organismi appositi previsti dalla legge, denominati Comitati di settore.

Gli atti di indirizzo contengono principi ed obiettivi generali per la definizione della specifica disciplina contrattuale, ivi comprese le disponibilità finanziarie per i contratti da stipulare.

La struttura della contrattazione è articolata su due livelli, costituiti dalla contrattazione nazionale e dalla contrattazione integrativa che si svolge nel quadro dei contratti nazionali. A garanzia di tale vincolo di interdipendenza, la legge dispone che, non possano essere sottoscritti, in sede decentrata, contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Sono state stabilite precise regole di rappresentatività che obbligano l'ARAN e le amministrazioni pubbliche all'ammissione alle trattative (nei due livelli di contrattazione, nazionale ed integrativa) delle organizzazioni sindacali che abbiano il 5% di rappresentatività come media tra il dato associativo e il dato elettorale.

L'obbligo, in capo all'ARAN, di dover ammettere alle trattative qualsiasi organizzazione sindacale che risulti avere almeno il 5% di consenso fra i lavoratori è, nei fatti, una garanzia per le organizzazioni sindacali. L'organizzazione datoriale (in questo caso l'ARAN) non ha un potere di scelta delle organizzazioni sindacali da chiamare (e legittimare al tavolo), ma deve far partecipare tutte le organizzazioni sindacali rappresentative (pena la nullità della contrattazione) e può stipulare un contratto valido solo se le organizzazioni sindacali che aderiscano al contratto collettivo rappresentino almeno il 51% del consenso possibile.

Le rappresentanze sindacali unitarie (RSU) sono soggetti legittimati alla contrattazione in sede decentrata e integrativa (che si svolge nella quasi totalità delle amministrazioni pubbliche) e le amministrazioni pubbliche sono tenute a garantire l'effettuazione delle relative elezioni nei posti di lavoro.

Le elezioni sono aperte a tutte le organizzazioni sindacali, anche quelle non rappresentative, purché aderiscano alle regole procedurali per le elezioni, stabilite con contratto quadro nazionale.

Ai rappresentanti eletti dei lavoratori, ancorché non appartenenti a organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale, sono garantiti ampi diritti per la piena agibilità dell'azione sindacale.

In merito al procedimento di verifica dei requisiti di rappresentatività (il 5% sopra citato) si ricorda che:

a) tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare il numero di deleghe sindacali presso esse esistenti e a nominare un responsabile di tale comunicazione, allo scopo di garantire una celere contestazione delle organizzazioni sindacali che ritengano non veritiere o non sufficientemente provate le comunicazioni;

b) il complesso delle deleghe sindacali, ripartite per sigla sindacale, nonché tutti i risultati elettorali per le RSU sono verificate e certificate in un apposito organismo paritetico composto dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali rappresentative;

c) tutte le organizzazioni sindacali, anche quelle non rappresentative, possono ricorrere contro le decisioni dell'organismo paritetico di fronte al CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro);

d) sulla base di tale certificazione, l'ARAN procede all'ammissione alle trattative delle organizzazioni sindacali risultate rappresentative.

Si è affermato nelle amministrazioni pubbliche contrattualizzate un articolato sistema di relazioni sindacali che, nel rispetto delle distinzioni dei ruoli, delle funzioni e delle responsabilità delle amministrazioni da una

parte, e delle organizzazioni sindacali dall'altra, consente il contemperamento degli interessi dei dipendenti al miglioramento delle condizioni di lavoro e alla crescita professionale con l'esigenza delle amministrazioni di incrementare e mantenere elevate l'efficacia e l'efficienza dei servizi.

In particolare, il sistema di relazioni sindacali prevede i seguenti modelli relazionali:

- a) contrattazione collettiva (che si articola, come descritto, nei due livelli nazionale ed integrativo);
- b) partecipazione sindacale, definita dagli attuali contratti collettivi e che, a sua volta, si articola nei seguenti istituti:
 1. *l'informazione*, resa da ciascuna amministrazione sui dati ed elementi conoscitivi aventi riflessi sul rapporto di lavoro, nelle materie e soggetti idonei a negoziare i contratti collettivi nazionali e integrativi, al fine di consentir loro di prendere coscienza della questione trattata e di esaminarla;
 2. *il confronto*, con cui si instaura un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione, allo scopo di consentire ai soggetti sindacali titolari della contrattazione integrativa nazionale (le OO.SS. - Organizzazioni Sindacali di categoria firmatarie del relativo contratto collettivo nazionale di lavoro - CCNL) di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che si intendono adottare. Il confronto può prevedere incontri a seguito dell'invio dell'informazione dall'amministrazione ai soggetti sindacali.

Altre forme di partecipazione possono essere previste dai contratti collettivi nazionali. Per esempio, il CCNL del comparto Ministeri prevede la costituzione di appositi organismi paritetici per l'innovazione. Tramite quest'ultimi, si attiva una modalità relazionale funzionale al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione. L'attività progettuale può interessare: la promozione dei servizi; la legalità e la qualità del lavoro; il benessere organizzativo, anche con riferimento alle politiche formative; il lavoro agile e la conciliazione vita-lavoro; le misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato e i fenomeni di *burn-out*, al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa.

Per il personale ad ordinamento pubblicistico, costituito da Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, Forze armate e Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco (cosiddetto *comparto della sicurezza, della difesa e del soccorso pubblico*), vengono stipulati, con cadenza triennale, appositi accordi collettivi o provvedimenti di concertazione. Gli accordi collettivi (successivamente recepiti in Decreti del Presidente della Repubblica - D.P.R.) sono raggiunti per le Forze di polizia ad ordinamento civile e per il Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco da una delegazione governativa composta dai Ministri competenti e dai sindacati rappresentativi delle categorie interessate. Nel caso delle Forze di polizia ad ordinamento militare e delle Forze armate, i provvedimenti di concertazione (analogamente recepiti in D.P.R.) vengono raggiunti da una delegazione governativa composta dai competenti Ministri o loro delegati e dai rispettivi organismi di rappresentanza.

Allo stesso modo, tramite accordi collettivi recepiti in D.P.R., previa negoziazione fra una delegazione governativa composta dai Ministri competenti e dai sindacati rappresentativi delle categorie interessate, si procede per il personale della carriera diplomatica e per quello della carriera prefettizia.

Articolo 5

In relazione all'articolo 5 della Convenzione in cui è richiesto di indicare fino a che punto le garanzie assicurate dalla Convenzione possano applicarsi alle Forze di polizia e alle Forze armate, si precisa quanto segue.

Per il personale della polizia ad *ordinamento civile* (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria) sussistono vere e proprie organizzazioni sindacali cui è possibile aderire.

La legislazione nazionale ha previsto una disciplina speciale, contenuta negli articoli 82 e seguenti della legge 1° aprile 1981 n. 121, recante "*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*" (**all. n. 3**), dove sono riportate le disposizioni più significative in materia sindacale relativamente alla Polizia di Stato. Tale impianto normativo ha per la prima volta esteso le garanzie sindacali anche alla Polizia di Stato ma, con

delle limitazioni ritenute compatibili con la Costituzione, in quanto funzionali alla tutela di valori di pari rango, quali l'indipendenza e l'imparzialità dell'*agere* del poliziotto (ai sensi dell'articolo 98 della Costituzione).

La disciplina inerente la libertà sindacale, nell'ambito della Polizia di Stato, può essere ripartita su due livelli (articolo 82 *"Diritti sindacali"* e articolo 83 *"Sindacati della Polizia di Stato"* della suddetta legge n. 121/1981): rivolta al singolo, ne circoscrive il diritto di associazione, precludendogli l'iscrizione a sindacati diversi da quelli del personale di polizia e l'assunzione della rappresentanza di altri lavoratori; relativamente alle organizzazioni sindacali, ne limita la libertà di costituzione, di direzione e di rappresentanza, affidandola in via esclusiva a personale in servizio o in quiescenza.

In tal modo, si è inteso impedire qualsiasi tipo di interferenza, diretta o indiretta, da parte di soggetti estranei all'Amministrazione, prevedendo peraltro un limite generale all'attività sindacale, che deve essere svolta *"senza interferire nella direzione dei servizi o nei compiti operativi"* (articolo 83, comma 1).

Ai sensi dell'articolo 83, comma 2, viene altresì fatto divieto ai Sindacati della Polizia di Stato di *"aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali"*, precludendo conseguentemente il diritto di far parte di organizzazioni sindacali "esterne" che potrebbero, come già detto, compromettere o comunque condizionare l'imparzialità e l'obiettività richiesti all'azione della Polizia di Stato. Nonostante le limitazioni, funzionali all'esercizio delle prerogative assegnate dalla legge a tutela di valori di pari rango costituzionale quali la sicurezza pubblica, tutte le altre norme a tutela delle libertà sindacali - previste dalla Convenzione e dalle norme nazionali - devono ritenersi applicabili anche agli operatori di polizia.

Per quanto riguarda il personale delle Forze di polizia ad *ordinamento militare* (Arma dei carabinieri, Corpo della guardia di finanza) e delle Forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica), esso non è rappresentato da sindacati, ma da organismi di rappresentanza a base elettiva (COCER, COBAR, COIR).

In relazione al suddetto personale, va citata un'importante sentenza della Corte Costituzionale, che costituisce indubbiamente una storica presa di posizione da parte della Consulta in tema di associazioni professionali tra militari *"a carattere sindacale"*. In data 11 aprile 2018 infatti, con sentenza n. 120 (**all. n. 4**), la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1475 - *Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero* - (**all. n. 5**), comma 2 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 recante *"Codice dell'ordinamento militare"*, in quanto lo stesso prevedeva che *"I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali"*. I giudici costituzionali hanno quindi deliberato che i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge.

Nello specifico, la sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018, oltre a riconoscere la fondatezza del tema della libertà di associazione sindacale per il personale militare, ha delineato in maniera rigorosa il perimetro applicativo di tale diritto.

In merito, si richiama l'avvenuta costituzione in Italia delle seguenti Associazioni Professionali a Carattere Sindacale tra Militari:

- S.I.L.F. (*Sindacato Italiano Lavoratori Finanziari*)
- Si.Na.Fi. (*Sindacato Nazionale Finanziari*)
- S.I.M. (*Sindacato Italiano Militari*)
- S.A.F. (*Sindacato Autonomo dei Finanziari*)
- U.S.I.F. (*Unione Sindacale Italiana Finanziari*)
- S.F.D. (*Sindacato Finanziari Democratici*)
- S.I.BA.S. Finanziari (*Sindacato di Base del Comparto Sicurezza - Finanziari*).

Sono state inoltre istituite quattro Associazioni Professionali a Carattere Sindacale tra Militari interforze: S.I.U.L.M. (*Sindacato Unitario Lavoratori Militari*); FLM (*Federazione Lavoratori Militari*); UGM (*Unione Generale Militare*); AS.S.O.D.I. PRO MIL (*Associazione Sindacale Operatori della Difesa Interforze Professione Militare*).

In merito alla tematica in questione ed a completamento della stessa, si rappresenta che, al momento, è in discussione in Parlamento l'Atto Senato n. 1893 recante *"Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo"*.

Il presente Rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato (**all. n. 6**).

ALLEGATI

1. Legge 23 marzo 1958, n. 367
2. Legge 20 maggio 1970, n. 300
3. Legge 1° aprile 1981 n. 121
4. Sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018
5. Articolo 1475 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66
6. Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stato inviato il presente Rapporto.