

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE OIL N. 98/1949 (DIRITTO DI ORGANIZZAZIONE E DI NEGOZIAZIONE COLLETTIVA) - ANNO 2024

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, si fa seguito al precedente rapporto del 2021 e con specifico riferimento ai quesiti di cui all'articolato della Convenzione, si rappresenta quanto segue.

Articolo 1

Indicare come viene garantita ai lavoratori un'adeguata protezione contro gli atti di discriminazione antisindacale in relazione al loro rapporto di lavoro.

L'articolo **39 della Costituzione** italiana garantisce al primo comma la libertà dell'organizzazione sindacale. Ai fini del riconoscimento della natura giuridica delle organizzazioni sindacali gli ulteriori commi dell'art. 39 prevedono che:

- Alle organizzazioni sindacali non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.
- È condizione per la registrazione che gli statuti delle organizzazioni sindacali sanciscano un ordinamento interno a base democratica.
- In seguito alla registrazione, le organizzazioni sindacali acquistano personalità giuridica e la capacità di stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce. Pertanto, le organizzazioni sindacali a tutt'oggi sono associazioni non riconosciute (**artt. 36, 37 e 38 del Codice civile**), prive di personalità giuridica poiché per libera scelta delle medesime, non si è proceduto alla registrazione ai sensi dell'art. 39, commi 2, 3 e 4 della Costituzione.
- Nell'ordinamento italiano è vietato qualsiasi comportamento del datore di lavoro idoneo a limitare l'esercizio della libertà sindacale dei lavoratori risultando così tutelato l'interesse dei singoli a non subire alcun pregiudizio o danno, in conseguenza della loro affiliazione o partecipazione alle attività sindacali, così come viene tutelato il diritto di esprimere le proprie convinzioni religiose e personali nell'ambito del luogo di lavoro. Il suddetto principio trova come fonte primaria l'art. 3 della Costituzione italiana che vieta qualsiasi discriminazione in ordine alle convinzioni e opinioni religiose, politiche sindacali etc., nonché ai sensi della normativa civile che vieta qualsiasi condotta di tipo attivo, omissivo, esclusivo o comprensivo comportante una disparità di trattamento illegittima. Inoltre, ai sensi della normativa penale una o più condotte che provocano una lesione della dignità o addirittura dell'incolumità di soggetti caratterizzati da una diversa appartenenza nazionale, etnica, razziale, religiosa, etica, politica, sindacale ecc. e che sono messe in atto principalmente in ragione di uno stato di avversione nei confronti di tale appartenenza, sono punite.
- **La legge n. 300 del 1970** che reca *“Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento”* si applica sia ai lavoratori del settore privato che ai dipendenti pubblici c.d. privatizzati,

nonché a tutti gli altri dipendenti in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 del Dlgs 165 del 2001. La disciplina specifica contro le discriminazioni sindacali è contenuta nella legge n. 300 del 1970 che è stata dettagliatamente descritta nei precedenti rapporti.

Si fa riferimento in particolare all' articolo 28, dello Statuto dei lavoratori, 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.

Muovendo dalla nozione di cui all'art. 28 la condotta datoriale può essere considerata antisindacale laddove il comportamento datoriale sia atto "ad impedire o limitare l'esercizio della libertà sindacale nonché del diritto di sciopero".

Segnatamente, la condotta antisindacale deve manifestarsi in:

- comportamenti posti in violazione di norme imperative e diretti ad ostacolare o limitare l'attività sindacale;

- condotte datoriali che, pur legittime, appaiono essere dirette soltanto ad impedire l'esercizio della libertà sindacale.

A titolo esemplificativo, inoltre, si riporta la casistica della giurisprudenza di merito e di legittimità relativa a comportamenti datoriali rientranti nella fattispecie legale di condotta antisindacale.

- il rifiuto datoriale di eseguire i pagamenti al sindacato delle quote di retribuzione dei lavoratori cedute con l'adesione all'organizzazione sindacale.

- il rifiuto ingiustificato del datore di lavoro di effettuare versamenti dei contributi sindacali trattenuti sulla retribuzione.

- l'affidamento di mansioni svolte dai lavoratori in sciopero al personale rimasto in servizio, allo scopo di limitare le conseguenze dannose ed in violazione di una norma di legge o del contratto collettivo.

- Il divieto datoriale ai dipendenti di tenere in corso di sciopero assemblee non retribuite all'interno dei locali aziendali.

- la trattenuta al lavoratore operata sulla retribuzione nel caso di partecipazione ad un'assemblea.

Sussistono, tuttavia, per i lavoratori pubblici soggetti alla contrattualizzazione regole contenute nel **d.lgs. n. 165 del 2001** e, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati disciplinati dall'art. 3 del medesimo decreto (forze di polizia ad ordinamento civile, vigili del fuoco, personale della carriera prefettizia e diplomatica), apposite disposizioni nelle leggi di settore, nonché accordi collettivi e provvedimenti negoziati. In particolare, sono stati definiti accordi collettivi e provvedimenti di

concertazione negoziati per il rilascio delle deleghe sindacali ai fini della delegazione di pagamento delle quote associative, per il calcolo della rappresentatività sindacale e per la concessione delle prerogative sindacali. Nello specifico, l'articolo 42, commi 2 e 3, del predetto del d.lgs. n. 165 del 2001, prevede che le organizzazioni sindacali dei dipendenti contrattualizzati, in possesso di una determinata rappresentatività, possano costituire in ciascuna amministrazione, ente o struttura amministrativa, rappresentanze sindacali aziendali e costituire organismi di rappresentanza unitaria del personale mediante elezioni alle quali è garantita tramite la stessa legge la partecipazione di tutti i lavoratori con cadenza triennale.

Si ricorda che **l'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001** (all.1) che disciplina dettagliatamente diritti e le prerogative sindacali nei luoghi di lavoro.

In particolare, il d.lgs. n. 165 del 2001 integra la legge n. 300 del 1970 in materia di diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro (**disciplina delle rappresentanze sindacali unitarie**) (**art. 42**), stabilisce **regole per la rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva (art. 43) e per la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del lavoro (art. 44)**. Inoltre, **all'art. 50 vengono disciplinate le aspettative ed i permessi sindacali**.

A maggior chiarimento si specifica che non sono stati privatizzati, e cioè sottoposti a contratto collettivo di lavoro e quindi rimangono assoggettati al regime di diritto pubblico ed alle specifiche discipline di legge ed ad ordinamenti particolari, il personale della carriera diplomatica, professori e ricercatori universitari, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale della carriera prefettizia ed appartenente al cosiddetto "comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico" (forze di polizia ad ordinamento militare e civile, forze armate, vigili del fuoco), nonché il personale di alcune autorità amministrative indipendenti (Consob; Antitrust etc....). Per queste categorie di personale vigono regole in materia di libertà sindacale in parte diverse, contenute nei rispettivi statuti ed ordinamenti di settore (leggi e regolamenti speciali).

Come detto sopra, la registrazione ed il riconoscimento delle organizzazioni sindacali, previsto dall'art. 39 della Costituzione Italiana, non ha trovato applicazione nell'ordinamento giuridico italiano; pertanto, ancora oggi le organizzazioni sindacali costituiscono mere associazioni di fatto, libere di agire e di organizzarsi come meglio ritengono. Conseguentemente, non esistono particolari procedure da seguire per la costituzione di un sindacato ad eccezione del rispetto dei limiti e dei principi previsti dalla Costituzione medesima.

Articolo 2

Indicare in che modo viene garantita un'adeguata protezione alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro da eventuali atti di interferenza reciproca.

La Costituzione italiana riconosce a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale (art. 18); riconosce, altresì, che l'organizzazione sindacale è libera (art. 39, comma 1). Inoltre, come detto, la legge 20 maggio 1970, n. 300, prevede una serie di misure volte a garantire forme di interferenza, come quelle relative al divieto di costituire o sostenere sindacati di comodo. Nel comparto pubblico per evitare conflitti di interesse, sono previsti normativamente appositi istituti affinché i dirigenti pubblici che operano negli uffici del personale non assumano il ruolo di dirigenti sindacali attraverso un'apposita

incompatibilità definita dal decreto legislativo n. 165/2001 *‘Art. 53, comma 1-bis: “Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni”’).*

Per quanto riguarda le misure volte a proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro da interferenze da parte di agenti o membri della controparte, sono certamente significative le norme sulla tutela dell’attività sindacale e sulla repressione delle condotte antisindacali contenute nel Titolo III e nel Titolo IV della legge 20.5.1970, n.300 (Statuto dei lavoratori) prima citate.

Si ricorda inoltre che per quanto concerne il tema della rappresentatività sindacale, in Italia vige il principio di riconoscimento del libero esercizio del diritto alla contrattazione collettiva e si evidenzia che il nostro sistema giuridico prevede espressamente meccanismi di riconoscimento e impulso della libera contrattazione collettiva: si pensi a tale proposito sia alla già citata disciplina della rappresentanza sindacale contenuta nel Testo Unico Pubblico Impiego (D.lgs. n.165/2001) e per il settore privato disciplinata dall’art. 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138 convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 sul sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità secondo cui *“1. I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l’accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all’adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all’avvio di nuove attività”.*

È tuttavia emersa la necessità di individuare in concreto una modalità per misurare la rappresentatività delle organizzazioni anche allo scopo di dirimere eventuali conflitti.

Sul tema si è più volte espressa la Corte costituzionale (per tutte si vedano: sentenza Corte Cost. 6 marzo 1974, n. 54; sentenza Corte Cost. 24 marzo 1988, n. 334; sentenza Corte Cost. 26 gennaio 1990, n. 30), affermando la legittimità di norme tese ad un criterio di riconoscimento dei sindacati sulla base della propria maggiore o minore rappresentatività.

Il concetto di “maggiore rappresentatività”, introdotto dal legislatore nell’art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è stato utilizzato come principale modello di valutazione della rappresentatività; ciò sino all’emergere della più selettiva nozione di “organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative”, prevista per la prima volta, nel nostro ordinamento, dall’art. 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Le norme sopra richiamate, però, non contengono alcuna indicazione pratica per procedere al concreto accertamento del possesso dei requisiti di volta in volta richiesti.

Pertanto, la questione dell'individuazione degli elementi utili a misurare la rappresentatività delle organizzazioni ha formato oggetto di esame da parte di una giurisprudenza assai cospicua, che ha ricavato dai principi generali dell'ordinamento alcuni criteri orientativi.

In particolare, l'elaborazione giurisprudenziale (si vedano, per tutte, sentenza Corte Cassazione, Sez. Lav., 1 marzo 1986, n. 1320; sentenza Corte Cassazione, Sez. Lav., 10 luglio 1991, n. 7622; sentenza Corte Cassazione, Sez. Lav., 22 agosto 1991, n. 9027 e sentenza Corte Cassazione, Sez. Lav., 27 aprile 1992, n. 5017) fa riferimento ai criteri dell'ampiezza e diffusione territoriale, della consistenza numerica, della partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e della composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro.

In questo contesto veniva emanata, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, la circolare dell'11 gennaio 1995, n. 14, al fine di guidare l'azione amministrativa nell'atto di accertare e valutare, con la necessaria effettività ed oggettività, il grado di rappresentatività nel territorio nazionale delle organizzazioni sindacali.

Tale circolare, che recepisce i criteri elaborati dalla giurisprudenza in materia, è, ancora oggi, utilizzata come linea guida nella verifica e nella valutazione della rappresentatività sindacale a livello nazionale.

Poiché vi era la necessità di individuare la soglia minima di presenza sul territorio, la circolare in esame ha chiarito il punto, stabilendo che occorre la presenza di sedi proprie operanti in almeno la metà delle province italiane. Inoltre, detta circolare n. 14/1995 precisa proprio che tale intervento viene ad assicurare che la presenza sul territorio, dichiarata dalle Organizzazioni Sindacali, non sia un mero recapito figurativo, ma venga sottoposto ad una specifica indagine.

Pertanto, la misurazione dell'attività dell'organizzazione attraverso la diffusione territoriale è l'unico criterio che permetta di poter effettuare una verifica ispettiva, ad opera degli Ispettorati territoriali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (ex Direzioni territoriali del Lavoro), in ordine all'esistenza ed operatività delle sedi territoriali dichiarate.

Al riguardo occorre rilevare come, in Italia, la giurisprudenza dominante ritenga che <<per "associazioni sindacali nazionali" devono intendersi le associazioni che abbiano una struttura organizzativa articolata a livello nazionale e che svolgano attività sindacale su tutto o su un'ampia parte del territorio nazionale, mentre non è necessaria la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali che rimane, comunque, un indice tipico – ma non l'unico – rilevante ai fini della individuazione del requisito della nazionalità>> (si vedano, tra le altre, sentenza Corte Cassazione, Sez. Lav., 1 giugno 2015, n. 11322 e sentenza Corte Cassazione, Sez. Lav., 9 giugno 2014, n. 12885).

Col richiamo fatto dalla Suprema Corte, come visto sopra, allo svolgimento di un'effettiva azione sindacale "su un'ampia parte del territorio nazionale" si tende ad individuare "quelle associazioni che abbiano sedi proprie operanti, nel senso specificato, in almeno la metà delle province", come anche stabilito dalla citata circolare ministeriale n. 14/1995.

Infatti, in mancanza di parametri precisi dettati dal legislatore, nella circolare viene stabilito, alla luce delle indicazioni offerte dalla Suprema Corte, un parametro minimo (la presenza in almeno la metà delle province) perché un'Organizzazione sindacale possa considerarsi operante a livello nazionale.

Da ultimo, anche la **Corte costituzionale**, con la **sentenza del 28 marzo 2023, n. 52**, incidentalmente, ha chiarito la differenza fra la nozione di “sindacato maggiormente rappresentativo” e quella di “sindacato comparativamente più rappresentativo”, affermando che *"La legislazione meno recente ha fatto riferimento al criterio della «maggiore rappresentatività», come presupposto della normativa di sostegno dell'azione sindacale, in particolare nell'originaria disciplina delle rappresentanze sindacali aziendali prevista dallo statuto dei lavoratori (art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, 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»).* Ma in seguito il legislatore ha fatto ricorso, sempre più spesso, ad un presupposto maggiormente selettivo: essere l'associazione sindacale comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale".

Si richiama inoltre l'art 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 che definisce il contratto collettivo come accordo in forma scritta e per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

Articoli 3 e 4

Indicare le azioni intraprese per dare attuazione agli articoli 3 e 4.

Nell'ordinamento italiano non sono previste limitazioni alla libertà dei datori di lavoro e dei lavoratori di aderire alle rispettive associazioni di categoria.

Le principali libertà sindacali sono, tuttora, garantite e tutelate dalla legge 20 maggio 1970, n. 300 (all.5) nota come Statuto dei lavoratori, come anche le misure relative agli atti di reciproca interferenza come rappresentato anche nell'articolo precedente .

Per quanto riguarda misure adeguate alle condizioni nazionali per incoraggiare e promuovere lo sviluppo e l'uso più vasti di procedimenti di negoziazione volontaria di convenzioni collettive fra i datori di lavoro e le organizzazioni di datori di lavoro da un lato, e le organizzazioni di lavoratori dall'altro, allo scopo di regolare con questo mezzo le condizioni di impiego si fa espresso riferimento agli accordi interconfederali già trasmessi nei precedenti rapporti inerenti l'oggetto.

Si rammenta in particolare il Regolamento relativo all' accordo sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 con cui è stato siglato l'Accordo Interconfederale tra CGIL, CISL, UIL e Confindustria in merito al **Testo Unico sulla rappresentanza**. Questo Testo ha avuto origine dall'applicazione degli accordi siglati tra Confindustria e i Sindacati confederali di Cgil, Cisl e Uil il 28 giugno 2011 e del 31 maggio 2013.

L'Accordo interconfederale Sindacati e Cooperative sulla rappresentanza del 28 luglio 2015 sottoscritto tra Cgil, Cisl, Uil e A.G.C.I., Confcooperative e Legacoop che regola la misurazione e certificazione della rappresentanza e rappresentatività nel comparto cooperativo italiano. L'accordo ha lo scopo di misurare l'effettivo grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali firmatarie o aderenti al Testo Unico.

Accordo interconfederale Sindacati e Confcommercio su rappresentanza del 26 novembre 2015. Il 26 novembre 2015, è stato sottoscritto l'accordo interconfederale sulla rappresentanza in materia di

commercio che riprende, nella sostanza, i contenuti di quello siglato dalle organizzazioni sindacali con Confindustria il 10 gennaio 2014.

Accordo su Comparti del 13 luglio 2016. ARAN,CGIL,CISL, UIL, CIDA, CGU-CISAL, CONFEDIR-MIT, CONFSAL,COSMED,CSE,UGL, USAE, USB. Aran e Sindacati hanno firmato l'accordo quadro nazionale che ridefinisce i nuovi comparti e le nuove aree di contrattazione del pubblico impiego e successive modifiche e integrazioni.

Si ricorda anche il successivo **Accordo interconfederale sull'artigianato del 26 novembre 2020.**

Accordo sottoscritto tra CONFARTIGIANATO IMPRESE, CNA, CASARTIGIANI, CLAAI e CGIL,CISL, UIL, l'accordo interconfederale per la riforma degli assetti contrattuali e delle relazioni sindacali.

In particolare, gli artt. da 14 a 18 della citata legge 300/1970 sono dedicati alla libertà sindacale a livello individuale. Mediante tali disposizioni si riconosce al singolo la piena possibilità di attivarsi sindacalmente. In particolare, l'art. 14 garantisce a tutti i lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale.

In particolare, si richiama l'articolo Art. 17 dello Statuto dei lavoratori relativo ai c.d. (Sindacati di comodo) con cui si fa divieto ai datori di lavoro ed alle associazioni di datori di lavoro di costituire o sostenere, con mezzi finanziari o altrimenti, associazioni sindacali di lavoratori.

In merito alla previsione di cui all'**articolo 3 della Convenzione**, si richiama quanto rappresentato all'art. 1 relativo all' articolo 28 dello Statuto dei lavoratori (legge n.300/1970), il quale prevede la particolare forma di tutela della libertà sindacale, che va sotto il nome di "repressione della condotta antisindacale".

Per quanto concerne l'**articolo 4 della Convenzione**, occorre sottolineare l'ampia valorizzazione conferita dalla legislazione italiana in materia di lavoro alla contrattazione collettiva che si articola nei due livelli nazionale ed integrativo. Nel merito si conferma quanto già comunicato con il precedente rapporto, elaborato nel 2021.

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 rimanda interamente a quanto rappresentato nel rapporto della Convenzione n.87/1948 elaborato nell'anno 2024.

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

ALLEGATI

1. D.lgs. n.165 del 2001.
2. Decreto-legge del 9 giugno n.80/2001.
3. Decreto-legge del 30 aprile n. 36 del 2022.
4. Decreto interministeriale del 14 settembre 2022.

5. Legge n.300 del 1970.
6. Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stato inviato il presente rapporto.