



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

4 May 2018

Case Document No. 1

***Confederazione Generale Sindacale (CGS) and Federazione dei Lavoratori
Pubblici e Funzioni pubbliche (FLP) v. Italy***
Complaint No. 161/2018

COMPLAINT

(Italian)

Registered at the Secretariat on 13 April 2018

**CONFEDERAZIONE GENERALE SINDACALE CGS
FEDERAZIONE LAVORATORI PUBBLICI E FUNZIONI PUBBLICHE**

Via Salaria n.44 – 00198 Roma

Telefono: 06/8845005 – 06/8845095

Fax: 06/84082071

sito: www.confederazioneccgs.it

mail: dgt5555@gmail.com

Pec: degrandis.tommasom@avvocatifoggia.legalmail.it

mail: studiodemichele@gmail.com

**Department of the European Social Charter Directorate General
Human Rights and Rule of Law Council of Europe
F-67075, Strasbourg Cedex**

**Alla cortese attenzione del Segretario Esecutivo del Comitato
Europeo dei Diritti Sociali, che agisce in nome e per conto del
Segretario Generale del Consiglio d'Europa**

RECLAMO COLLETTIVO

**ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del Regolamento addizionale alla Carta Sociale
Europea che prevede un sistema di reclami collettivi**

**Informazione relativa all'organizzazione sindacale reclamante “Confederazione
Generale Sindacale”, e della “Federazione dei Lavoratori Pubblici e Funzioni
pubbliche”.**

1.La **Confederazione Generale Sindacale**, da ora CGS, codice fiscale 96143130589, con sede legale a Roma in via Salaria n.44, è maggiormente rappresentativa in ambito nazionale, come per ultimo rilevato dall'Agenzia delle rappresentanze negoziali per il triennio 2016/18. (Allegati 1 e 2)

Della CGS fanno parte le seguenti Federazioni sindacali:

• **Federazione GILDA-UNAMS**, con sede legale in Roma in via Salaria n.44, Organizzazione sindacale nazionale firmataria del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il Comparto Scuola del 29 novembre 2007 per il periodo normativo 2006/2009, nonché dei successivi accordi e contratti nazionali del personale docente e ausiliario, tecnico e amministrativo,(da ora ATA) delle scuole pubbliche di ogni ordine

e grado nonché del comparto delle Istituzioni di Alta Formazione e Specializzazione Artistica e Musicale (da ora AFAM) che rappresenta e assiste. Trattasi, quindi, di decine di migliaia di lavoratori del Comparto della scuola pubblica italiana, docenti e ATA in servizio presso il Ministero dell'Istruzione, Università e della Ricerca (d'ora innanzi, MIUR) e dell'AFAM, assuntisi con contratti a tempo indeterminato sia con contratti di lavoro a tempo determinato, con un grado di rappresentatività certificato dal diritto alla sottoscrizione al CCNL 2007 e dall'ipotesi del CCNL del 12.02.2018, attualmente vigenti, nelle forme previste dagli articoli 40 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 (Testo unico sul pubblico impiego);

• **Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche**, da ora **FLP**, con sede legale in Roma in via Piave n.61, organizzazione nazionale sindacale a cui l'ARAN ha riconosciuto la rappresentatività del 6,59% nel nuovo Comparto delle funzioni centrali (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti Pubblici non economici, Enti ex art. 70 e Agenzie ex D.Lgs. 300/99), acquisendo pertanto la rappresentatività anche nei grandi Enti previdenziali (INPS e INAIL), e in altre importanti realtà (ACI, ENIT, Ordini e collegi professionali, ENAC, etc), prima incardinati nel comparto degli Enti pubblici non economici e negli Enti ex art. 70, che rappresenta e assiste decine di migliaia di lavoratori del pubblico impiego assunti sia a tempo indeterminato che a tempo determinato; (Allegati 1-3)

• **Federazione NURSIND**, con sede legale a Roma in via Belisario n.6, organizzazione nazionale sindacale degli infermieri del Comparto Sanità, a cui l'ARAN ha riconosciuto la rappresentatività per circa 20.000 infermieri assunti sia a tempo indeterminato che a tempo determinato.

La CGS, come già rilevato da questa Ecc.mo Comitato adito, nelle osservazioni sulla ricevibilità del 20.06.2017, ref. 131-2017 HK/VM e nella positiva decisione sulla ricevibilità, del 21.09.17, ref. 202-2017 HK/HOG, relative al reclamo compliant No. 144/2017, proposto dalla reclamante CGS contro il Governo italiano su altra questione, è stata confermata Confederazione rappresentativa in quanto superiore alla soglia del 5%, prevista dalla norma italiana, ragione per la quale è stata considerata soggetto qualificato a presentare il citato reclamo. (allegati 4 e 5)

Ambedue le sigle hanno partecipato alla negoziazione che ha portato alla stipula del contratto del 12.02.2018 e la FLP ha firmato il precedente contratto anche per la parte normativa del 14.09.2007. (allegati 6 e 7)

Nel presente reclamo l'organizzazione sindacale nazionale CGS, rappresentata dal prof. Gennaro Di Meglio, nato a Torre del Greco il 12 novembre 1949 e residente a Trieste in via De Jenner 12, codice fiscale DMGGNR49S12L259Z, quale segretario generale e legale rappresentante pro tempore e la federazione FLP, rappresentata dal dott. Marco Carlomagno, nato a Napoli il 30.08.1958 ed ivi residente alla via dell'Epomeo n.54, sono assistite, congiuntamente e/o disgiuntamente, dall'avvocato Tommaso De Grandis (codice fiscale DGRTMS60E16D643P) e dall'avvocato Vincenzo De Michele (codice fiscale DMCVCN62A16D643W) (Allegati 8 e 9).

Il domicilio, eletto ai fini del presente reclamo, è in Roma (Italia) alla via Salaria n.44 e/o presso gli indirizzi di posta elettronica dgt5555@gmail.com; Pec: degrandis.tommasom@avvocatifoggia.legalmail.it e studiodemichele@gmail.com. a cui potrà essere inviata ogni comunicazione a riguardo.

Parte contraente che ha violato la Carta Sociale Europea: ITALIA

ESPOSIZIONE DELLA NORMATIVA INTERNA PERTINENTE

La Costituzione della Repubblica italiana del 1 gennaio 1948 ha proclamato i seguenti articoli:

Art.1

“L'Italia é una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Art.3

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei

cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Art.4

“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

Art.35, commi 1-3

“La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro”.

Art.39

“L'organizzazione sindacale é libera. Ai sindacati non puo` essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme stabilite dalla legge. E` condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce”.

Art.97

“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”.

Art.117, comma 1

“La potestà legislativa é esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.(Allegato 10)

LA DISCIPLINA GENERALE LEGISLATIVA E CONTRATTUALE SULLE PREROGATIVE SINDACALI IN ITALIA

L’art. 14 della L.300 del 1970, rubricato, **“Diritto di associazione e libertà sindacale”** ha disposto il:

“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”.

L’Art. 19 della citata legge, **“Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali”** ha disposto che le:

“Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito:

[a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale] (1);

b) delle associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva (2)(3).

Nell'ambito di aziende con più unità produttive le rappresentanze sindacali possono istituire organi di coordinamento”.

(1) Lettera abrogata dall'articolo unico del D.P.R. 28 luglio 1995, n. 312, con effetto a decorrere dal 28 settembre 1995, in esito al referendum indetto con D.P.R. 5 aprile 1995.

(2) Lettera così modificata dall'articolo unico del D.P.R. 28 luglio 1995, n. 312, con effetto a decorrere dal 28 settembre 1995, in esito al referendum indetto con D.P.R. 5 aprile 1995.

(3) La Corte Costituzionale, con sentenza 23 luglio 2013, n. 231 (in Gazz. Uff., 31 luglio, n. 31), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente lettera, nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla

negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda". (Allegato 11)

Il decreto legislativo nr. 165/2001

Con decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche ed integrazioni l'Italia ha, successivamente, regolamentato le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e, per la parte che qui interessa, la contrattazione collettiva e la rappresentanza sindacale con i seguenti articoli (Allegato 12):

Art. 40 Contratti collettivi nazionali e integrativi

"1. La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalita' previste dal presente decreto. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilita', la contrattazione collettiva e' consentita nei limiti previsti dalle norme di legge. Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonche' quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

2. Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non piu' di quattro separate aree per la dirigenza. Una apposita area o sezione contrattuale di un'area dirigenziale riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalita'.

3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.

3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttivita' dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualita' della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'articolo 45, comma 3. La predetta quota

e' collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa puo' avere ambito territoriale e riguardare piu' amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e liberta' di iniziativa e decisione.

3-ter. Nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalita' dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, l'amministrazione interessata puo' provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilita' economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis. I contratti collettivi nazionali possono individuare un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata puo' in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo. E' istituito presso l'ARAN, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un osservatorio a composizione paritetica con il compito di monitorare i casi e le modalita' con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti di cui al primo periodo. L'osservatorio verifica altresì che tali atti siano adeguatamente motivati in ordine alla sussistenza del pregiudizio alla funzionalita' dell'azione amministrativa. Ai componenti non spettano compensi, gettoni, emolumenti, indennita' o rimborsi di spese comunque denominati.

3-quinquies. La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalita' di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosita' fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa e' correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttivita' del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti

di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze e' fatto altresì' obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità' corrispondente a quelle in cui si e' verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività' amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può' eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità' di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, e' corrispondentemente incrementato. In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché' il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società', enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui e' effettuato il recupero. Le disposizioni del presente comma trovano applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività' del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

3-sexies. A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni, redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1.

4. Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.

4-bis. I contratti collettivi nazionali di lavoro devono prevedere apposite clausole che impediscono incrementi della consistenza complessiva delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori, nei casi in cui i dati sulle assenze, a livello di amministrazione o di sede di contrattazione integrativa, rilevati a consuntivo, evidenzino, anche con riferimento alla concentrazione in determinati periodi in cui e' necessario assicurare continuità' nell'erogazione dei servizi all'utenza o, comunque, in

continuità' con le giornate festive e di riposo settimanale, significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali nazionali o di settore.

4-ter. Al fine di semplificare la gestione amministrativa dei fondi destinati alla contrattazione integrativa e di consentirne un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi, la contrattazione collettiva nazionale provvede al riordino, alla razionalizzazione ed alla semplificazione delle discipline in materia di dotazione ed utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa”.

Art. 42 Diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro

“1. Nelle pubbliche amministrazioni la libertà e l'attività sindacale sono tutelate nelle forme previste dalle disposizioni della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni. Fino a quando non vengano emanate norme di carattere generale sulla rappresentatività sindacale che sostituiscano o modifichino tali disposizioni, le pubbliche amministrazioni, in attuazione dei criteri di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge 23 ottobre 1992, n. 421, osservano le disposizioni seguenti in materia di rappresentatività delle organizzazioni sindacali ai fini dell'attribuzione dei diritti e delle prerogative sindacali nei luoghi di lavoro e dell'esercizio della contrattazione collettiva.

2. In ciascuna amministrazione, ente o struttura amministrativa di cui al comma 8, le organizzazioni sindacali che, in base ai criteri dell'articolo 43, siano ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi, possono costituire rappresentanze sindacali aziendali ai sensi dell'articolo 19 e seguenti della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni. Ad esse spettano, in proporzione alla rappresentatività, le garanzie previste dagli articoli 23, 24 e 30 della medesima legge n. 300 del 1970, e le migliori condizioni derivanti dai contratti collettivi.

3. In ciascuna amministrazione, ente o struttura amministrativa di cui al comma 8, ad iniziativa anche disgiunta delle organizzazioni sindacali di cui al comma 2, viene altresì costituito, con le modalità di cui ai commi seguenti, un organismo di rappresentanza unitaria del personale mediante elezioni alle quali è garantita la partecipazione di tutti i lavoratori.

3-bis. Ai fini della costituzione degli organismi di cui al comma 3, è garantita la partecipazione del personale in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e consolari nonché presso gli istituti italiani di cultura all'estero, ancorché assunto con contratto regolato dalla legge locale. Di quanto previsto dal presente comma si tiene conto ai fini del calcolo della rappresentatività sindacale ai sensi dell'articolo 43.

4. Con appositi accordi o contratti collettivi nazionali, tra l'ARAN e le confederazioni o organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43, sono definite la composizione dell'organismo di rappresentanza unitaria del personale e le specifiche modalità delle elezioni, prevedendo in ogni caso il voto segreto, il metodo proporzionale e il periodico rinnovo, con esclusione della prorogabilità. Deve essere garantita la facoltà di presentare liste, oltre alle organizzazioni che, in base ai criteri dell'articolo 43, siano ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei contratti

collettivi, anche ad altre organizzazioni sindacali, purché siano costituite in associazione con un proprio statuto e purché abbiano aderito agli accordi o contratti collettivi che disciplinano l'elezione e il funzionamento dell'organismo. Per la presentazione delle liste, può essere richiesto a tutte le organizzazioni sindacali promotrici un numero di firme di dipendenti con diritto al voto non superiore al 3 per cento del totale dei dipendenti nelle amministrazioni, enti o strutture amministrative fino a duemila dipendenti, e del 2 per cento in quelle di dimensioni superiori.

5. I medesimi accordi o contratti collettivi possono prevedere che, alle condizioni di cui al comma 8, siano costituite rappresentanze unitarie del personale comuni a più amministrazioni o enti di modeste dimensioni ubicati nel medesimo territorio. Essi possono altresì prevedere che siano costituiti organismi di coordinamento tra le rappresentanze unitarie del personale nelle amministrazioni e enti con pluralità di sedi o strutture di cui al comma 8.

6. I componenti della rappresentanza unitaria del personale sono equiparati ai dirigenti delle rappresentanze sindacali aziendali ai fini della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, e del presente decreto. Gli accordi o contratti collettivi che regolano l'elezione e il funzionamento dell'organismo, stabiliscono i criteri e le modalità con cui sono trasferite ai componenti eletti della rappresentanza unitaria del personale le garanzie spettanti alle rappresentanze sindacali aziendali delle organizzazioni sindacali di cui al comma 2 che li abbiano sottoscritti o vi aderiscano.

7. I medesimi accordi possono disciplinare le modalità con le quali la rappresentanza unitaria del personale esercita in via esclusiva i diritti di informazione e di partecipazione riconosciuti alle rappresentanze sindacali aziendali dall'articolo 9 o da altre disposizioni della legge e della contrattazione collettiva. Essi possono altresì prevedere che, ai fini dell'esercizio della contrattazione collettiva integrativa, la rappresentanza unitaria del personale sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto.

8. Salvo che i contratti collettivi non prevedano, in relazione alle caratteristiche del comparto, diversi criteri dimensionali, gli organismi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo possono essere costituiti, alle condizioni previste dai commi precedenti, in ciascuna amministrazione o ente che occupi oltre quindici dipendenti. Nel caso di amministrazioni o enti con pluralità di sedi o strutture periferiche, possono essere costituiti anche presso le sedi o strutture periferiche che siano considerate livelli decentrati di contrattazione collettiva dai contratti collettivi nazionali.

9. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, per la costituzione di rappresentanze sindacali aziendali ai sensi dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, la rappresentanza dei dirigenti nelle amministrazioni, enti o strutture amministrative è disciplinata, in coerenza con la natura delle loro funzioni, dagli accordi o contratti collettivi riguardanti la relativa area contrattuale.

10. Alle figure professionali per le quali nel contratto collettivo del comparto sia prevista una disciplina distinta ai sensi dell'articolo 40, comma 2, deve essere garantita una adeguata presenza negli organismi di rappresentanza unitaria del

personale, anche mediante l'istituzione, tenuto conto della loro incidenza quantitativa e del numero dei componenti dell'organismo, di specifici collegi elettorali.

11. Per quanto riguarda i diritti e le prerogative sindacali delle organizzazioni sindacali delle minoranze linguistiche, nell'ambito della provincia di Bolzano e della regione Valle d'Aosta, si applica quanto previsto dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 58, e dal decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 430”.

Art. 43 Rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva

“1. L'ARAN ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale. Il dato associativo è espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato. Il dato elettorale è espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale, rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito considerato.

2. Alla contrattazione collettiva nazionale per il relativo comparto o area partecipano altresì le confederazioni alle quali le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva ai sensi del comma 1 siano affiliate.

3. L'ARAN sottoscrive i contratti collettivi verificando previamente, sulla base della rappresentatività accertata per l'ammissione alle trattative ai sensi del comma 1, che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentino nel loro complesso almeno il 51 per cento come media tra dato associativo e dato elettorale nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60 per cento del dato elettorale nel medesimo ambito.

4. L'ARAN ammette alla contrattazione collettiva per la stipulazione degli accordi o contratti collettivi che definiscono o modificano i comparti o le aree o che regolano istituti comuni a tutte le pubbliche amministrazioni o riguardanti più comparti, le confederazioni sindacali alle quali, in almeno due comparti o due aree contrattuali, siano affiliate organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi del comma 1.

5. I soggetti e le procedure della contrattazione collettiva integrativa sono disciplinati, in conformità all'articolo 40, commi 3-bis e seguenti, dai contratti collettivi nazionali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 42, comma 7, per gli organismi di rappresentanza unitaria del personale.

6. Agli effetti dell'accordo tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative, previsto dall'articolo 50, comma 1, e dei contratti collettivi che regolano la materia, le confederazioni e le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva nazionale ai sensi dei commi precedenti, hanno titolo ai permessi, aspettative e distacchi sindacali, in quota proporzionale alla loro rappresentatività ai sensi del comma 1, tenendo conto anche della diffusione territoriale e della consistenza delle strutture organizzative nel comparto o nell'area.

7. La raccolta dei dati sui voti e sulle deleghe è assicurata dall'ARAN. I dati relativi alle deleghe rilasciate a ciascuna amministrazione nell'anno considerato sono rilevati

e trasmessi all'ARAN non oltre il 31 marzo dell'anno successivo dalle pubbliche amministrazioni, controfirmati da un rappresentante dell'organizzazione sindacale interessata, con modalità che garantiscano la riservatezza delle informazioni. Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di indicare il funzionario responsabile della rilevazione e della trasmissione dei dati. Per il controllo sulle procedure elettorali e per la raccolta dei dati relativi alle deleghe l'ARAN si avvale, sulla base di apposite convenzioni, della collaborazione del Dipartimento della funzione pubblica, del Ministero del lavoro, delle istanze rappresentative o associative delle pubbliche amministrazioni.

8. Per garantire modalità di rilevazione certe ed obiettive, per la certificazione dei dati e per la risoluzione delle eventuali controversie è istituito presso l'ARAN un comitato paritetico, che può essere articolato per comparti, al quale partecipano le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva nazionale.

9. Il comitato procede alla verifica dei dati relativi ai voti ed alle deleghe. Può deliberare che non siano prese in considerazione, ai fini della misurazione del dato associativo, le deleghe a favore di organizzazioni sindacali che richiedano ai lavoratori un contributo economico inferiore di più della metà rispetto a quello mediamente richiesto dalle organizzazioni sindacali del comparto o dell'area.

10. Il comitato delibera sulle contestazioni relative alla rilevazione dei voti e delle deleghe. Qualora vi sia dissenso, e in ogni caso quando la contestazione sia avanzata da un soggetto sindacale non rappresentato nel comitato, la deliberazione è adottata su conforme parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - CNEL, che lo emana entro quindici giorni dalla richiesta. La richiesta di parere è trasmessa dal comitato al Ministro per la funzione pubblica, che provvede a presentarla al CNEL entro cinque giorni dalla ricezione.

11. Ai fini delle deliberazioni, l'ARAN e le organizzazioni sindacali rappresentate nel comitato votano separatamente e il voto delle seconde è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti presenti.

12. A tutte le organizzazioni sindacali vengono garantite adeguate forme di informazione e di accesso ai dati, nel rispetto della legislazione sulla riservatezza delle informazioni di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive disposizioni correttive ed integrative.

13. Ai sindacati delle minoranze linguistiche della Provincia di Bolzano e delle regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, riconosciuti rappresentativi agli effetti di speciali disposizioni di legge regionale e provinciale o di attuazione degli Statuti, spettano, eventualmente anche con forme di rappresentanza in comune, i medesimi diritti, poteri e prerogative, previsti per le organizzazioni sindacali considerate rappresentative in base al presente decreto. Per le organizzazioni sindacali che organizzano anche lavoratori delle minoranze linguistiche della provincia di Bolzano e della regione della Val d'Aosta, i criteri per la determinazione della rappresentatività si riferiscono esclusivamente ai rispettivi ambiti territoriali e ai dipendenti ivi impiegati.”

Art. 49 Interpretazione autentica dei contratti collettivi

“1. Quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato delle clausole controverse.

2. L'eventuale accordo di interpretazione autentica, stipulato con le procedure di cui all'articolo 47, sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto. Qualora tale accordo non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei Ministri e' espresso tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze”.

L'art. 26 dell'Accordo Quadro del 4.12.2017, rubricato “Titolarità delle prerogative sindacali” ha disposto che:

“Le prerogative sindacali sono assegnate all'associazione sindacale rappresentativa. I poteri e le competenze contrattuali relativi alla contrattazione integrativa - riconosciuti alle organizzazioni sindacali rappresentative e firmatarie dei CCNL di comparto o di area - sono esercitati dai rappresentanti dei suddetti soggetti, in nome e per conto degli stessi. Conseguentemente, anche la sottoscrizione dei contratti collettivi integrativi avviene esclusivamente in rappresentanza della organizzazione sindacale avente titolo”. (Allegato 13)

CONTRATTO COLLETTIVO DEI LAVORATORI PUBBLICI E FUNZIONI PUBBLICHE del 12 febbraio 2018

Il Contratto collettivo di lavoro relativo al personale del comparto Funzioni centrali, sottoscritto in data 12.02.2018, ma non dalla reclamante sigla sindacale, ha così disposto per quanto riguarda il sistema delle relazioni sindacali. (Allegato 14)

Capo I

Sistema delle relazioni sindacali

Art. 3

Obiettivi e strumenti

“1. Il sistema delle relazioni sindacali è lo strumento per costruire relazioni stabili tra amministrazioni pubbliche e soggetti sindacali, improntate alla partecipazione consapevole, al dialogo costruttivo e trasparente, alla reciproca considerazione dei rispettivi diritti ed obblighi, nonché alla prevenzione e risoluzione dei conflitti.

2. Attraverso il sistema delle relazioni sindacali:

- si attua il contemperamento della missione di servizio pubblico delle amministrazioni a vantaggio degli utenti e dei cittadini con gli interessi dei lavoratori;
- si migliora la qualità delle decisioni assunte;
- si sostengono la crescita professionale e l'aggiornamento del personale, nonché i processi di innovazione organizzativa e di riforma della pubblica amministrazione.

3. Nel rispetto dei distinti ruoli e responsabilità dei datori di lavoro pubblici e dei soggetti sindacali, le relazioni sindacali presso le amministrazioni, ai diversi livelli previsti dall'art. 7, si articolano nei seguenti modelli relazionali:

a) partecipazione;

b) contrattazione integrativa, anche di livello nazionale.

4. La partecipazione è finalizzata ad instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro ovvero a garantire adeguati diritti di informazione sugli stessi; si articola, a sua volta, in:

- informazione;

- confronto;

- organismi paritetici di partecipazione.

5. La contrattazione integrativa è finalizzata alla stipulazione di contratti che obbligano reciprocamente le parti, ai diversi livelli previsti dall'art. 7. Le clausole dei contratti sottoscritti possono essere oggetto di successive interpretazioni autentiche, anche a richiesta di una delle parti, con le procedure di cui all'art. 8.

6. *E' istituito presso l'ARAN, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un Osservatorio a composizione paritetica con il compito di monitorare i casi e le modalità con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti adottati unilateralmente ai sensi dell'art. 40, comma 3-ter, d. lgs. n. 165/2001. L'osservatorio verifica altresì che tali atti siano adeguatamente motivati in ordine alla sussistenza del pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa. Ai componenti non spettano compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.*

L'Osservatorio di cui al presente comma è anche sede di confronto su temi contrattuali che assumano una rilevanza generale, anche al fine di prevenire il rischio di contenziosi generalizzati.

7. *Le clausole del presente titolo sostituiscono integralmente tutte le disposizioni in materia di relazioni sindacali previste nei precedenti CCNL dei comparti di provenienza, le quali sono pertanto disapplicate”.*

Art. 4

Informazione

“1.L'informazione è il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti.

2. Fermi restando gli obblighi in materia di trasparenza previsti dalle disposizioni di legge vigenti, l'informazione consiste nella trasmissione di dati ed elementi conoscitivi, da parte dell'amministrazione, ai soggetti sindacali, al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione trattata e di esaminarla.

3. L'informazione deve essere data nei tempi, nei modi e nei contenuti atti a consentire ai soggetti sindacali di cui all'art.7, comma 3, di procedere a una valutazione approfondita del potenziale impatto delle misure da adottare ed esprimere osservazioni e proposte.

4. Sono oggetto di informazione tutte le materie per le quali i successivi articoli 5 e 7 prevedano il confronto o la contrattazione integrativa, costituendo presupposto per la loro attivazione”.

Art. 5

Confronto

“1. Il confronto è la modalità attraverso la quale si instaura un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione, al fine di consentire ai soggetti

sindacali di cui all'art. 7, comma 3, di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare.

2. Il confronto si avvia mediante l'invio ai soggetti sindacali degli elementi conoscitivi sulle misure da adottare, con le modalità previste per la informazione. A seguito della trasmissione delle informazioni, amministrazione e soggetti sindacali si incontrano se, entro 5 giorni dall'informazione, il confronto è richiesto da questi ultimi. L'incontro può anche essere proposto dall'amministrazione contestualmente all'invio dell'informazione. Il periodo durante il quale si svolgono gli incontri non può essere superiore a trenta giorni. Al termine del confronto, è redatta una sintesi dei lavori e delle posizioni emerse.

3. Sono oggetto di confronto, a livello nazionale o di sede unica, rispettivamente con i soggetti sindacali di cui al comma 3 ed i soggetti sindacali di cui al comma 4 dell'art. 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie):

- a) l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro;
- b) i criteri generali di priorità per la mobilità tra sedi di lavoro dell'amministrazione;
- c) i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance;
- d) l'individuazione dei profili professionali;
- e) i criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa;
- f) i criteri per la graduazione delle posizioni organizzative, ai fini dell'attribuzione della relativa indennità;
- g) il trasferimento o il conferimento di attività ad altri soggetti, pubblici o privati, ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. n. 165/2001.

4. Sono oggetto di confronto, a livello di sede di elezione di RSU, con i soggetti sindacali di cui all'art. 7, comma 4, i criteri di adeguamento in sede locale di quanto definito dall'amministrazione ai sensi del comma 3, lett. a)".

Art. 6

Organismo paritetico per l'innovazione

“1. L'organismo paritetico per l'innovazione realizza una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 3 su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione.

2. L'organismo di cui al presente articolo è la sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo - anche con riferimento alle politiche formative, al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alle misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato e di fenomeni di burn-out - al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa.

3. L'organismo paritetico per l'innovazione:

- a) ha composizione paritetica ed è formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali di cui all'art 7, comma 3, nonché da una rappresentanza dell'Amministrazione, con rilevanza pari alla componente sindacale;
- b) si riunisce almeno due volte l'anno e, comunque, ogniqualvolta l'amministrazione manifesti un'intenzione di progettualità organizzativa innovativa, complessa, per

modalità e tempi di attuazione, e sperimentale;

c) può trasmettere proprie proposte progettuali, all'esito dell'analisi di fattibilità, alle parti negoziali della contrattazione integrativa, sulle materie di competenza di quest'ultima, o all'amministrazione;

d) può adottare un regolamento che ne disciplini il funzionamento;

e) può svolgere analisi, indagini e studi, anche in riferimento a quanto previsto dall'art.79 del presente contratto;

f) effettua il monitoraggio dell'attuazione dei piani di azioni positive predisposte dai comitati unici di garanzia, in collaborazione con questi ultimi.

4. All'organismo di cui al presente articolo possono essere inoltrati progetti e programmi dalle organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 3, o da gruppi di lavoratori. In tali casi, l'organismo paritetico si esprime sulla loro fattibilità secondo quanto previsto al comma 3, lett. c).

5 Costituiscono oggetto di informazione, nell'ambito dell'organismo di cui al presente articolo, gli andamenti occupazionali, i dati sui contratti a tempo determinato, i dati sui contratti di somministrazione a tempo determinato, i dati sulle assenze di personale di cui all'art. 79 del presente contratto”.

Art. 7

Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie

“1. La contrattazione collettiva integrativa si svolge, nel rispetto delle procedure stabilite dalla legge e dal presente CCNL, tra la delegazione sindacale, come individuata ai commi 3 o 4, e la delegazione di parte datoriale, come individuata al comma 5.

2. Nelle amministrazioni articolate al loro interno in una pluralità di uffici, laddove questi ultimi siano individuati come autonome sedi di elezione di RSU, la contrattazione collettiva integrativa si svolge a livello nazionale (“contrattazione integrativa nazionale”) ed a livello di sede di RSU (“contrattazione integrativa di sede territoriale”). Nelle altre amministrazioni, si svolge in un unico livello (“contrattazione integrativa di sede unica”). La contrattazione integrativa nazionale può prevedere sezioni specifiche dedicate a determinati ambiti o pluralità di sedi territoriali aventi caratteristiche simili.

3. I soggetti sindacali titolari della contrattazione integrativa nazionale sono i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del presente CCNL.

4. I soggetti sindacali titolari della contrattazione integrativa di sede territoriale o di sede unica sono:

a) la RSU;

b) i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del presente CCNL.

5. I componenti della delegazione di parte datoriale, tra cui è individuato il presidente, sono designati dall'organo competente secondo i rispettivi ordinamenti.

6. Sono oggetto di contrattazione integrativa nazionale o di sede unica:

a) i criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa tra le diverse modalità di utilizzo;

b) i criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance;

- c) criteri per la definizione delle procedure delle progressioni economiche;
- d) i criteri per l'attribuzione delle indennità correlate all'effettivo svolgimento di attività disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute;
- e) i criteri per l'attribuzione delle indennità correlate all'effettivo svolgimento di attività comportanti l'assunzione di specifiche responsabilità;
- f) i criteri per l'attribuzione di trattamenti accessori per i quali specifiche leggi operino un rinvio alla contrattazione collettiva;
- g) i criteri generali per l'attivazione di piani di welfare integrativo;
- h) l'elevazione delle maggiorazioni orarie per la remunerazione del lavoro in turno previste dall'art. 19, comma 5;
- i) l'elevazione dei limiti previsti dall'art. 19, comma 4, in merito ai turni effettuabili;
- j) l'elevazione della misura dell'indennità di reperibilità prevista dall'art. 20, comma 6;
- k) le misure concernenti la salute e sicurezza sul lavoro;
- l) l'elevazione dei limiti previsti dall'art. 20, comma 5 per i turni di reperibilità;
- m) l'elevazione del contingente dei rapporti di lavoro a tempo parziale ai sensi dell'art. 57, comma 7;
- n) il limite individuale annuo delle ore che possono confluire nella banca delle ore, ai sensi dell'art. 27, comma 2;
- o) i criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita, al fine di conseguire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare;
- p) l'elevazione del periodo di 13 settimane di maggiore e minore concentrazione dell'orario multiperiodale, ai sensi dell'art. 22;
- q) l'individuazione delle ragioni che permettono di elevare, fino ad ulteriori sei mesi, l'arco temporale su cui è calcolato il limite delle 48 ore settimanali medie, ai sensi dell'art. 17, comma 2;
- r) l'elevazione della percentuale massima del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e di somministrazione a tempo determinato, ai sensi dell'art. 54, comma 1;
- s) per le amministrazioni articolate territorialmente, i criteri per la ripartizione del contingente di personale di cui all'art. 46, comma 1 (diritto allo studio);
- t) integrazione delle situazioni personali e familiari previste dall'art. 19, comma 9, in materia di turni di lavoro;
- u) elevazione del limite massimo individuale di lavoro straordinario ai sensi dell'art. 25, comma 3;
- v) riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche inerenti l'organizzazione di servizi.
7. Sono oggetto di contrattazione integrativa di sede territoriale, i criteri di adeguamento presso la sede, di quanto definito a livello nazionale relativamente alle materie di cui al comma 6, lettere b), i), k), l), o), p), q), v).”

ESPOSIZIONE DI NORMATIVA PERTINENTE DELL'UNIONE EUROPEA

Art. 6 del Trattato sull'Unione europea che *“L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”*.

La Convenzione europea dei diritti dell'Uomo all' art. 11, rubricato “Libertà di riunione e di associazione”, ha disposto che: *“1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. 2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato”*.

L' art. 14, rubricato, “Divieto di discriminazione” ha disposto che *“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione”*.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea all' art. 12, rubricato “Libertà di riunione e di associazione”, ha statuito che: *“1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi. 2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione”*;

L'art. 28 della citata Carta ha disposto che *«i lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi (...)*

L' art. 152 TFUE, ha disposto che *“l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia”*.

La “Carta Comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori”, al p. 12, ha disposto che: *“12. I datori di lavoro o le organizzazioni dei datori di lavoro da un lato, e le organizzazioni dei lavoratori dall'altro hanno il diritto, alle condizioni previste dalle legislazioni e dalle prassi nazionali, di negoziare e concludere contratti collettivi.*

Il dialogo che deve instaurarsi tra le parti sociali a livello europeo può giungere, se esse lo ritengono auspicabile, a rapporti contrattuali, soprattutto su scala interprofessionale e settoriale”.

La “Carta sociale europea”

all'art. Art. 5, rubricato, “Diritti sindacali” ha disposto che

“Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale”.

l'art. 6, rubricato, “Diritto di negoziazione collettiva” ha disposto che:

“Per garantire l'effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva, le Parti s'impegnano:

1 a favorire consultazioni paritetiche tra lavoratori e datori di lavoro; 2 a promuovere, qualora ciò sia necessario ed utile, le procedure di negoziazione volontaria tra i datori di lavoro e le organizzazioni di datori di lavoro da un lato e le organizzazioni di lavoratori d'altro lato, per disciplinare con convenzioni collettive le condizioni di lavoro; 3 a favorire l'istituzione e l'utilizzazione di adeguate procedure di conciliazione e di arbitrato volontario per la soluzione delle vertenze di lavoro; e riconoscono: il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro d'intraprendere azioni collettive in caso di conflitti d'interesse, compreso il diritto di sciopero, fatti salvi gli obblighi eventualmente derivanti dalle convenzioni collettive in vigore”.

l' art. 21, rubricato, “Diritto all'informazione ed alla consultazione” ha disposto che: *“Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto dei lavoratori all'informazione ed alla consultazione in seno all'impresa, le Parti si impegnano a prendere o a promuovere misure che consentano ai lavoratori o ai loro rappresentanti, in conformità con la legislazione e la prassi nazionale:*

a. di essere regolarmente o tempestivamente informati, in maniera comprensibile, della situazione economica e finanziaria dell'impresa che li ha assunti, fermo restando che potrà essere negata la divulgazione di talune informazioni suscettibili di recare pregiudizio all'impresa o che potrà essere richiesto che tali informazioni siano considerate riservate; e

b. di essere consultati in tempo utile sulle decisioni previste che potrebbero pregiudicare sostanzialmente gli interessi dei lavoratori, in particolare quelle che potrebbero avere conseguenze importanti sulla situazione del lavoro nell'impresa”.

l' art. 22, rubricato, “Diritto di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro” ha disposto che: *“Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto dei lavoratori di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro nell'impresa, le Parti s'impegnano a prendere o a promuovere misure che consentano ai lavoratori o ai loro rappresentanti, in conformità con la legislazione e la prassi nazionale, di contribuire:*

a alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro, dell'organizzazione del lavoro e dell'ambiente di lavoro;

b alla protezione della salute e della sicurezza in seno all'impresa; c all'organizzazione di servizi e di strutture sociali e socio-culturali dell'impresa; d al controllo dell'osservanza della regolamentazione in queste materie”;

l' art. “E”, rubricato “Non discriminazione” ha disposto che:

“Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza qualsiasi distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione”.

l' art. “G”, rubricato, “Restrizioni”, ha disposto che:

“1. I diritti ed i principi enunciati nella parte I, quando saranno effettivamente attuati, e l'esercizio effettivo di tali diritti e principi come previsto nella parte II, non potranno essere oggetto di restrizioni o di limitazioni non specificate nelle parti I e II ad eccezione di quelle stabilite dalla legge e che sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

2. Le restrizioni apportate, in virtù della presente Carta, ai diritti ed agli obblighi ivi riconosciuti possono essere applicate solo per gli scopi per i quali sono stati previste”.

Il Trattato sull'Unione europea all'art. 4, comma 3, ha disposto, in base al principio di *“leale cooperazione”,* che *“...gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati...”* e **all'art. 6** che *“I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e*

risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

- **La “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” agli artt. 27 e 28** ha garantito il diritto all’informazione e alla negoziazione al fine della stipula di contratti collettivi di lavoro;
- **La “Convenzione dell'O.I.L. - Organizzazione Internazionale del Lavoro”** ha approvato la solenne "**Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro**", vincolando gli Stati aderenti, al rispetto della libertà di associazione sindacale, con la Convenzione nr. 87/1949 e soprattutto il diritto alla contrattazione collettiva, con la Convenzione nr.98/1949;

DIRETTIVE COMUNITARIE

- **La Direttiva 91/533/CEE**: relativa all'obbligo del datore di lavoro ad informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro, recepita dall’ordinamento interno con il D.Lgs. 26 maggio 1997, n.152;
- **La Direttiva 94/45/CEE e 2009/38/CE**: relativa all'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, recepite con d.lgs. nr.113 del 22.06.2012;
- **La Direttiva 2002/14/Ce**: relativa al quadro generale di informazione e consultazione dei lavoratori, recepita con d.lgs. n.25/2007;
- **La Direttiva 2000/78/Ce** con particolare riferimento all’art. 13, rubricato “Dialogo sociale” in materia di tutela del principio dell’autonomia a concludere accordi che fissino regole antidiscriminatorie negli luoghi di lavoro anche del settore pubblico, recepita dal D.lgs. nr.216/2003;
- **Direttiva 1999/70/CE** relativa al lavoro a tempo determinato, con la clausola 4 dell’accordo quadro, intitolata «*Principio di non discriminazione*», ha statuito che:

“1. Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo

indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive.

2. Se del caso, si applicherà il principio del pro rata temporis.

3. Le disposizioni per l'applicazione di questa clausola saranno definite dagli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o dalle parti sociali stesse, viste le norme comunitarie e nazionali, i contratti collettivi e la prassi nazionali.

4. I criteri del periodo di anzianità di servizio relativi a particolari condizioni di lavoro dovranno essere gli stessi sia per i lavoratori a tempo determinato sia per quelli a tempo indeterminato, eccetto quando criteri diversi in materia di periodo di anzianità siano giustificati da motivazioni oggettive". (Allegato 15)

ESPOSIZIONE DEI FATTI E COMPORTAMENTI DELLO STATO

ITALIANO DENUNCIATI

In data 12.02.2018, diverse sigle sindacali hanno firmato il contratto collettivo relativo al personale del Comparto Funzioni centrali per il triennio 2016/18, contratto non siglato, però, dalla FLP e dalla CGS, ancorchè organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e quindi partecipanti, a tutti gli effetti, alla pregressa fase delle trattative negoziali finalizzate alla stipula del citato contratto. (Allegati 1 e 6)

Il contratto in questione, al comma 3 dell'art. 7, ha statuito che sono titolari delle relazioni sindacali, individuate all'art. 3, ovvero la partecipazione e la contrattazione integrativa nazionale e territoriale, i soli soggetti sindacali di categoria firmatari del menzionato CCNL. La suddetta clausola contrattuale, però, pregiudica le libertà sindacali poiché il solo fatto di non avere firmato il contratto esclude da tutto il sistema delle relazioni sindacali di secondo livello le reclamanti sigle sindacali.

Gli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 hanno regolamentato il sistema delle suindicate relazioni che riguardano non solo l'informazione, la partecipazione e la contrattazione integrativa ma anche la creazione di organismi paritetici e per l'innovazione composti dalle sole sigle sindacali firmatarie di contratto

E' opportuno evidenziare che la contrattazione integrativa, come disposta al comma 5 del detto art. 3 e dall'art. 7, regolamentata su più livelli, nazionale o di sede unica e territoriale, ha previsto la negoziazione decentrata di una vasta gamma di materie sia di natura economica che di istituti giuridici di rilevante importanza. Le materie elencate

dai pp. da a) a v) dell'art. 7 riguardano, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, la regolamentazione in materie relative a premi, indennità, trattamenti accessori, piani di welfare integrativo, incrementi orari per remunerazione sul lavoro, flessibilità dei turni di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, regolamentazione del lavoro a tempo parziale, banca ore, disciplina sulla flessibilità ore in entrata e in uscita, percentuale massima di ricorso dei contratti a tempo determinato, elevazione del limite massimo del lavoro straordinario e così via discorrendo.

A ciò si aggiunga che, l'art. 8 del menzionato contratto, ha statuito la durata triennale dei suddetti accordi integrativi, per cui il pregiudizio alle libertà ed alle attività sindacali è di rilevante gravità poiché, di fatto, estromette le reclamanti da tutte le attività di politiche attive nello specifico comparto delle funzioni centrali della Pubblica amministrazione, in tal senso violando i principi, i diritti e le libertà tutelati sia a livello nazionale che sovranazionale.

D'altro canto, si rileva che i citati articoli contrattuali non hanno rango di normazione primaria poiché sono mere clausole contrattuali firmate tra le sigle sindacali maggiormente rappresentative e l'Aran, l'Agenzia governativa autorizzata a contrattare con la parte sindacale.

In particolare il d.lgs. nr.165/2001, legge speciale che ha regolamentato la materia della rappresentatività e delle relazioni sindacali, non ha richiesto la firma contrattuale quale "*conditio sine qua non*" per il riconoscimento della titolarità delle relazioni sindacali previste dai contratti collettivi di lavoro. Pertanto il contratto del 12.02.2018 avrebbe dovuto, nel rispetto della legge, della Carta costituzionale, della normativa dell'Unione e della Carta sociale europea garantire le libertà sindacali, quale valore di garanzia delle tutele dei diritti dei lavoratori e, nel caso di specie, degli iscritti alla CGS ed alla FLP.

LA TUTELA DELLE LIBERTA' SINDACALI NELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA

L'evoluzione della giurisprudenza europea, a riguardo, ha affermato che il diritto delle libertà sindacali rientra nella protezione del "*diritto di associazione*" di cui all'art. 11

della Convenzione europea dei diritti dell'uomo la cui restrizione può essere giustificata solo da "*necessary reasons imperiose*" dello Stato nella qualità di parte contraente.

La richiamata giurisprudenza ha affermato che il "*diritto alla contrattazione*" è uno strumento essenziale per promuovere gli interessi del sindacato e dei propri iscritti, in ossequio alla Convenzione nr. 98 dell'OIL. La medesima giurisprudenza, ha chiarito, inoltre, che il "*diritto alla negoziazione collettiva*" è protetto (anche) dalla Carta sociale europea e che la firma dei contratti collettivi costituisce un mezzo per difendere gli interessi dei membri del sindacato.

Ma procediamo con ordine.

Con la sentenza **Demir e Baykara c. Turchia [GC], n. 34503/97, CEDU 2008, la Grand Chambre, della Corte europea dei diritti dell'uomo (da ora CEDU)** si è occupata del divieto imposto ai funzionari comunali di formare un sindacato e della soppressione con effetto retroattivo del contratto collettivo firmato dal sindacato in questione.

Il caso riguardava il sindacato Tum Bel Sen, fondato da funzionari di vari Comuni soggetti alla disciplina sul pubblico impiego; Tum Bel Sen aveva concluso con la città di Gaziantep, per un periodo di due anni, un contratto collettivo, che copriva gli aspetti delle condizioni di lavoro nei servizi del comune di Gaziantep, inclusi gli stipendi, indennità e servizi di assistenza sociale.

I lavoratori avevano, quindi, agito in giudizio a tutela dei diritti loro riconosciuti dal contratto collettivo ottenendo una sentenza che riconosceva i diritti alla contrattazione, ma la Corte Suprema nazionale, riformando la decisione impugnata, aveva respinto la domanda ritenendo che non vi erano ostacoli giuridici alla realizzazione dei sindacati da parte dei funzionari, tuttavia non era permesso a questi di concludere contratti collettivi allo stato attuale della legge.

Nel giungere a questa conclusione, la Suprema Corte aveva ritenuto che il rapporto lavorativo fosse stato diverso da quello tra datore di lavoro e dipendenti del comune e che la possibilità di stipulare un "contratto collettivo" tra i sindacati dei servizi pubblici e l'amministrazione avrebbe dovuto trovare il fondamento in una disposizione

di legge speciale, nella specie mancante. I lavoratori avevano quindi adito la CEDU, lamentando la violazione dell'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (da ora Convenzione).

Occorre soffermarsi ora, pur brevemente, sulla sentenza resa dalla CEDU, ove la Grand Chambre ha fissato i contenuti del diritto protetto dall'art. 11 della Convenzione.

La CEDU ha precisato che la possibilità di eventuali restrizioni per i membri delle forze armate, della polizia o dell'Amministrazione dello Stato di cui all'articolo 11 va interpretata restrittivamente, deve essere limitata all'esercizio di tali diritti e non può estendersi al diritto di organizzarsi.

Nell'interpretare la norma nazionale restrittivamente la CEDU ha fatto riferimento agli strumenti internazionali più rilevanti ed alla pratica degli Stati europei, secondo un indirizzo ormai consolidato (*Sigurdur A. Sigurjónsson contro l'Islanda*, il 30 Giugno 1993, § 35, serie A n. 264; *Sørensen e Rasmussen c. Danimarca* [GC], 52562/99 e 52620/99, § 72-75, CEDU 2006; la stessa sentenza ha inoltre precisato che non è necessario che lo Stato convenuto abbia ratificato tutti gli strumenti pertinenti nel settore specifico).

La CEDU ha, così, concluso che i dipendenti dell'amministrazione pubblica non potevano essere esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 11, e che, tutt' al più, le autorità nazionali avrebbero potuto imporre "restrizioni legali", solo in conformità all'articolo 11 § 2.

In particolare, la CEDU ha affermato che l'articolo 11 § 1 presenta la libertà sindacale come una forma o un aspetto particolare della "libertà di associazione" (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, § 38, série A n. 19, e *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, § 37, série A no 20, § 39).

La CEDU ha rilevato, inoltre, che l'art. 11 è destinato essenzialmente a proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie da parte delle Autorità pubbliche nell'esercizio dei propri diritti attraverso la statuizione dell'obbligo positivo di assicurare il godimento di tali diritti.

Secondo la disposizione dell'articolo 11, l'ingerenza dello Stato nel godimento del diritto protetto è consentita solo se "prevista dalla legge", in quanto la tutela delle libertà di associazione è "*necessaria in una società democratica*".

La CEDU ha, quindi, rilevato che le eccezioni di cui all'articolo 11 devono essere interpretate restrittivamente, e che solo ragioni "imperiose" possono giustificare restrizioni alla menzionata libertà di associazione. A giudicare l'esistenza di una "necessità" e quindi di un "*bisogno sociale imperioso*", tra quelli elencati all'articolo 11 § 2, gli Stati hanno solo un limitato margine di apprezzamento, che resta sempre soggetto ad una supervisione rigorosa della legge e della Costituzione (*Yazar e altri c. Turchia*, 22723/93 nostra, 22724/93 e 22725/93, § 51, CEDU 2002-II).

Per quanto riguarda il "diritto alla contrattazione collettiva", la Corte ha affermato che il contratto collettivo è un mezzo essenziale per promuovere gli interessi del sindacato e che il diritto di stipulare contratti collettivi è riconosciuto a livello internazionale per i lavoratori (specialmente dalla Convenzione nr. 98 dell' OIL) nonché nella maggior parte degli Stati del Consiglio d'Europa, sicché il pregiudizio alla negoziazione di un contratto collettivo non può ritenersi consentita in una società democratica.

Lo Stato contraente, se in linea di principio è libero di decidere quali azioni intende intraprendere per garantire il rispetto dell'articolo 11, resta obbligato a includere alcuni elementi ritenuti essenziali dalla giurisprudenza della Corte.

Allo stato attuale della giurisprudenza della Corte, emergono i seguenti elementi essenziali dei diritti sindacali: il diritto di formare un sindacato e di associarsi (*Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, no 28602/95, §§ 36-39, CEDH 2006), il divieto di accordi di monopolio sindacale (si veda, ad esempio, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], nos 52562/99 et 52620/99, §§ 72-75, CEDH 2006), il diritto di un sindacato di cercare di convincere il datore di lavoro per ascoltare cosa ha da dire a nome dei suoi membri (cfr. *Wilson, Sindacato Nazionale giornalisti e a.*, § 44, ove la Corte ha dichiarato che, anche se la contrattazione collettiva non era indispensabile per il godimento della libertà di associazione, poteva essere uno dei modi di proteggere gli interessi dei membri del sindacato).

La Corte ritiene che questi principi non vanno intesi staticamente, essendo destinati ad evolversi con gli sviluppi che caratterizzano il mondo del lavoro. A questo proposito, va ricordato che la Convenzione è uno strumento vivo da interpretare alla luce delle condizioni attuali, seguendo l'evoluzione del diritto internazionale, al fine di una domanda crescente di tutela dei diritti umani¹.

Ciò implica una maggiore fermezza nel valutare le violazioni dei valori fondamentali delle società democratiche e nel contempo la necessità di interpretare restrittivamente le limitazioni dei diritti umani, in modo da garantire una loro protezione concreta ed efficace (v. *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (Partito del Welfare) e altri c. Turchia* [GC], n. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, § 100, CEDU 2003-II; *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 101, CEDU 1999-V).

Alla luce di questi sviluppi la CEDU ha dichiarato che la propria datata giurisprudenza, secondo la quale il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi non è un elemento intrinseco dell'art. 11, deve essere superata, per tener conto degli sviluppi nel campo così come viene previsto dal diritto internazionale e dai sistemi giuridici nazionali.

Di conseguenza, la Corte ha ritenuto, tenendo conto degli sviluppi nel diritto del lavoro e delle pratiche internazionali e nazionali degli Stati contraenti in materia, che

¹ La Corte ha rilevato che ai sensi del diritto internazionale, il diritto alla contrattazione collettiva è sancito dalla Convenzione n. 98 del 1949 dell'OIL sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva.

La Corte rileva inoltre che la Convenzione n. 151 del 1978, sulla protezione del diritto di organizzazione e procedure per la determinazione delle condizioni di lavoro nella pubblica amministrazione, lascia agli Stati la scelta se riconoscere ai membri delle forze armate o alla polizia il diritto di partecipare alla determinazione delle condizioni di lavoro, ma prevede che tale diritto si applica negli altri settori del lavoro pubblico, se del caso con adattamenti.

Per quanto riguarda la legislazione europea, la Carta sociale europea, all'articolo 6, § 2, riconosce ad ogni lavoratore come a qualsiasi sindacato il diritto alla contrattazione collettiva, imponendo il corrispondente dovere del governo di promuovere attivamente una cultura del dialogo e del negoziato per l'economia per raggiungere un'ampia copertura della contrattazione collettiva. La norma, se pur non prevede un obbligo di contrattazione collettiva, impone agli Stati di garantire ai rappresentanti dei lavoratori un certo ruolo nella definizione delle condizioni di lavoro del personale.

Infine, la Carta dei diritti fondamentali nell'Unione europea, che è una delle più recenti normative europee, prevede, all'articolo 28, che i lavoratori ed i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati. Per quanto riguarda la pratica degli Stati europei, la Corte ricorda che nella stragrande maggioranza di loro, il diritto dei funzionari di impegnarsi nella contrattazione collettiva con il governo è stato riconosciuto, con alcune limitate eccezioni relative a determinate aree considerate categorie sensibili o ad alcuni titolari di competenze esclusive dello Stato. In particolare, il diritto dei funzionari di governo locali che ricoprono poteri non statali a condurre una contrattazione collettiva per la determinazione della loro retribuzione e condizioni di lavoro è stato trovato nella maggior parte degli Stati contraenti, essendo le eccezioni esistenti giustificate solo in particolari circostanze.

“il diritto alla contrattazione collettiva con il datore di lavoro è, in linea di principio, diventato un elemento chiave del diritto di formare e aderire ai sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi” di cui all’articolo 11 della Convenzione, anche se gli Stati restano liberi di organizzare il loro sistema per riconoscere, eventualmente, uno status speciale ai sindacati rappresentativi. Come gli altri lavoratori, anche i dipendenti pubblici, salvo casi molto particolari, dovrebbero beneficiare di tali diritti, senza, pur tuttavia, subire alcun pregiudizio per gli effetti di illegittime “restrizioni legali” imposte dallo Stato, ai sensi dell’articolo 11 § 2.

Secondo la CEDU, l’esclusione del diritto di contrattazione collettiva e l’annullamento retroattivo del contratto collettivo realizzerebbero un’ ingiusta ingerenza in una società democratica non corrispondendo, detta limitazione, ad un *“bisogno sociale imperioso”* dello Stato. Da qui la violazione dell’art. 11 della Convenzione.

In tema di contrattazione collettiva, in **Wilson, Sindacato Nazionale dei Giornalisti e altri c. Regno Unito, 30668/96, 30671/96 and 30678/96, 7.2.2007**, la CEDU ha ravvisato una violazione dell’art. 11 nel fatto del datore che impone ai dipendenti la scelta tra la firma di contratti individuali con rinuncia ai diritti sindacali, ovvero l’accettazione di un aumento di stipendio più basso.

La Corte EDU ha rilevato che nel Regno Unito era consentito ai datori di lavoro di prevenire qualsiasi protesta da parte dei sindacati o dei loro membri con l’imposizione di limiti alla contrattazione collettiva volontaria, offrendo ai dipendenti che avevano rinunciato alla contrattazione collettiva aumenti di stipendio notevole, che non erano invece concessi a coloro che avevano rifiutato di accettare la fine della rappresentanza sindacale; in altri termini, nell’ordinamento nazionale, i datori di lavoro erano autorizzati a effettuare un trattamento meno favorevole ai dipendenti che non erano disposti a rinunciare a una libertà sindacale. Se il diritto interno non vietava al datore di lavoro di offrire un incentivo ai dipendenti che avessero rinunciato al diritto di rappresentanza sindacale, la Corte ha rilevato che questo aspetto della legislazione nazionale - che peraltro era stato oggetto di critiche da parte del **Comitato della Carta sociale europea** (*Committee of Independent Experts*, section 13 of the 1993, *Conclusions XIII-3*, Council of Europe, 1996, p. 108) e dal Comitato dell’OIL sulla

libertà di associazione (Case no. 1852, 309th Report of the Freedom of Association Committee, Vol. LXXXI, 1998, Series B, no. 1)- implicava l'inadempimento dello Stato verso il suo "obbligo positivo" di assicurare il godimento dei diritti di cui all'articolo 11 della Convenzione.

Circostanze in diritto confermate, anche, **nella sentenza C-271/2008 Commissione europea C/ Repubblica federale di Germania (pp. 37- 39)** nella parte in cui ha ribadito l'applicazione dei principi di diritto eurounitari in materia di "diritto di negoziazione collettiva": "*p.37 A questo proposito, da un lato, occorre ricordare che il diritto di negoziazione collettiva, che le parti firmatarie del TV-EUmw/VKA hanno esercitato nella fattispecie, è riconosciuto sia dalle disposizioni di vari strumenti internazionali ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito – come l'art. 6 della Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta a Strasburgo il 3 maggio 1996 –, sia dalle norme degli atti elaborati dai suddetti Stati membri a livello comunitario o nell'ambito dell'Unione – come il punto 12 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata in occasione della riunione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, e l'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), alla quale l'art. 6 TUE attribuisce il medesimo valore giuridico riconosciuto ai Trattati. p.38 Risulta dal citato art. 28 della Carta, letto in combinato disposto con l'art. 52, n. 6, di quest'ultima, che la tutela del diritto fondamentale di negoziazione collettiva deve tener conto pienamente, in particolare, delle legislazioni e delle prassi nazionali. p.39 Inoltre, ai sensi dell'art. 152 TFUE, l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al livello dell'Unione stessa, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali".*

Anche le **conclusioni dell'Avvocato Generale P. Cruz VILLALÓN, presentate il 19 maggio 2011 nella causa C-447/09, (p.41-46)**, sulla specifica questione legata al diritto di concludere contratti collettivi, hanno affermato che tale diritto rientra nella "*nozione dell'autonomia della contrattazione collettiva nell'ambito dell'esplicazione delle libertà sindacali*":

"41.La circostanza che la disposizione controversa si trovi in un contratto collettivo e costituisca quindi il risultato dell'esercizio del diritto di negoziare (art. 28 della

Carta) delle parti sociali, non è senza ripercussioni sulla materia, come, del resto, si può già dedurre dalla giurisprudenza anteriore. Tale elemento, unitamente ad altre caratteristiche peculiari della presente causa, invita a tenere conto di tutta l'importanza potenziale di tale circostanza, in ogni caso in maggiore misura di quanto lo richiedessero le circostanze che erano all'origine delle altre cause decise in passato da questa Corte. In tal senso, ritengo opportuno introdurre già alcune considerazioni preliminari sulla portata del diritto alla contrattazione collettiva, lasciando ad un momento successivo della trattazione le considerazioni circa la sua concreta incidenza nel caso specifico.

42. Il diritto oggi contenuto nell'art. 28 della Carta è riconducibile alla nozione di «autonomia della contrattazione collettiva». Tale autonomia è un elemento chiave per la comprensione dello sviluppo del diritto del lavoro europeo, intorno al quale si costruiscono le regole dei sistemi democratici di rappresentanza e si fissano i limiti di legge della libertà sindacale². Oltre alle differenze che la figura del contratto collettivo presenta nei diversi Stati membri³, l'autonomia della contrattazione collettiva gode di uno speciale riconoscimento nella tradizione giuridica di questi ultimi⁴.

43. La garanzia della contrattazione collettiva presuppone, quindi, il riconoscimento del ruolo centrale svolto dagli accordi nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, che costituiscono il loro ambito naturale di attuazione, mantenendo sempre un equilibrio ragionevole di tali accordi con la legge e, in particolare, con il diritto dell'Unione. Una lettura della giurisprudenza conferma che la Corte di giustizia ha costantemente cercato di assicurare questo difficile punto di equilibrio.

44. Infatti, la Corte di giustizia ha dichiarato che gli Stati membri possono affidare «alle parti sociali la realizzazione degli scopi di politica sociale perseguiti da una direttiva in materia», tuttavia precisando che «tale facoltà non li dispensa (...) dall'obbligo di garantire che tutti i lavoratori della Comunità possano fruire della tutela stabilita dalla direttiva in tutta la sua ampiezza»⁵.

² – Sciarra, S. «La evolución de la negociación colectiva. Apuntes para un estudio comparado en los países de la Unión europea», *Revista de derecho Social* n. 38 (2007), pag. 196.

³ Al riguardo, si può consultare Lord Wedderburn, «Inderogability, Collective Agreements and Community Law», *The Industrial Law Journal*, Oxford University Press, 1992; e Valdés Dal-Ré, «Negociación colectiva y sistemas de relaciones laborales: modelos teóricos y objetos y métodos de investigación», *Relaciones Laborales*, n. 21, Quindicina dal 1^o al 15 novembre 2000, pag. 83.

⁴ A tale circostanza si aggiunge il fatto che, come ha sottolineato l'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni relative alle cause Albany, Brentjen's e Drijvende Bokken, già citate «[s]i ammette generalmente che gli accordi collettivi tra lavoratori e datori di lavoro impediscono dispendiosi conflitti di lavoro, riducono i costi contrattuali mediante una contrattazione collettiva e basata su regole precise e promuovono la prevedibilità e la trasparenza. Un certo equilibrio dei poteri contrattuali delle due parti concorre a garantire un risultato equilibrato per entrambe e per la società intera» (conclusioni presentate il 28 gennaio 1999, paragrafo 181).

⁵ Sentenze 30 gennaio 1985, causa 143/83, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 427, punto 8) e 10 luglio 1986, causa 235/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 2291, punto 20). In una certa misura, tali decisioni privilegiano l'efficacia di una direttiva rispetto alla

45. Parimenti, la giurisprudenza ha esaminato numerosi casi in cui il diritto alla contrattazione collettiva, esercitato «conformemente (...) alle legislazioni e prassi nazionali»⁶, viene invocato come limite all'applicazione del diritto dell'Unione. Così, nella sentenza Albany⁷ è stato dichiarato che i contratti collettivi volti a migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza di cui all'art. 101, n. 1, TFUE (già art. 81). Al contrario, una copiosa giurisprudenza ha affermato che i contratti collettivi non rimangono esclusi dall'ambito di applicazione delle disposizioni relative alle libertà tutelate dal Trattato⁸ e, più concretamente, che il principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile, come è sancito nei Trattati (art. 119 del Trattato CE, divenuto art. 141 CE, ora art. 157 TFUE) e nel diritto secondario, si applica ai contratti collettivi in quanto norma imperativa⁹. L'art. 19 TFUE non è, a differenza dell'art. 157 TFUE, una disposizione diretta agli Stati membri (si tratta di una norma di attribuzione di competenze al Consiglio), ma sia la direttiva 2000/78 sia, naturalmente, l'art. 21 della Carta, presentano invece detto «carattere imperativo» che esige la giurisprudenza.

46. Alla luce delle suesposte considerazioni possiamo concludere che, sebbene i contratti collettivi non costituiscano un ambito esente dall'applicazione del diritto dell'Unione (come, del resto, non sono totalmente esenti dal rispetto della legge, sul

promozione della contrattazione collettiva (in tal senso, Davies, P., «The European Court of Justice, National Courts, and the Member States», *European Community Labour Law. Principles And Perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn*, Clarendon Press, Oxford, 1996, pag. 121), ma implicano altresì un chiaro riconoscimento della posizione dei contratti collettivi nell'ordinamento giuridico comunitario.

⁶ Art. 28 della Carta.

⁷ Sentenza 21 settembre 1999, causa C-67/96 (Racc. pag. I-5751). Nello stesso senso, v. le sentenze pronunciate nella stessa data, cause da C-115/97 a C-117/97, Brentjen's (Racc. pag. I-6025); causa C-219/97, Drijvende Bokken (Racc. pag. I-6121), e C-222/98, Van der Woude (Racc. pag. I-7111). V., inoltre, sentenza 15 luglio 2010, causa C-271/08, Commissione/Germania (Racc. pag. I-7091, punto 45).

⁸ Sentenze 15 gennaio 1998, causa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou (Racc. pag. I-47); 24 settembre 1998, causa C-35/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-5325); 16 settembre 2004, causa C-400/02, Merida (Racc. pag. I-8471); 11 dicembre 2007, causa C-438/05, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, denominate «Viking Line» (Racc. pag. I-10779, punto 54); Laval un Partneri, cit. (punto 98), e Commissione/Germania, cit., punti 42-47). Le citate sentenze Viking Line (punto 44) e Laval (punto 91), hanno espressamente statuito che, se è pur vero che il diritto di intraprendere azioni collettive, contenuto anche nell'art. 28 della Carta, deve essere «riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto, rimane però il fatto che il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni».

⁹ Sentenze 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne (Racc. pag. 455, punto 39); 27 giugno 1990, causa C-33/89, Kowalska (Racc. pag. I-2591, punto 12); 7 febbraio 1991, causa C-184/89, Nimz (Racc. pag. I-297, punto 11); 21 ottobre 1999, causa C-333/97, Lewen (Racc. pag. I-7243, punto 26); 18 novembre 2004, causa C-284/02, Sass (Racc. pag. I-11143, punto 25), e 9 dicembre 2004, causa C-19/02, Hlozek (Racc. pag. I-11491, punto 43). V., inoltre, la sentenza 8 novembre 1983, causa 165/82, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 3431, punto 11).

piano del diritto interno), l'autonomia della contrattazione collettiva merita un'adeguata tutela nell'ambito dell'Unione".

Quindi il diritto alla negoziazione collettiva unitamente al diritto di concludere i contratti collettivi rientrano nel cd. spazio dell' "autonomia" ormai ricosciuto dal diritto dell'Unione quale necessario mezzo per la realizzazione delle libertà sindacali.

Per altro verso le **conclusioni dell'Avvocato Generale Mengozzi, presentate il 23 maggio 2007, nella Causa C- 341/05 Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet e altri, (p.69-73),** hanno confermato quanto statuito dalla CEDU nella causa tra **Sindacato svedese dei macchinisti c. Svezia (§ 39) e Gustafsson c. Svezia (§ 45),** che la firma di contratti collettivi può, anch'essa, costituire un mezzo per difendere gli interessi dei membri di un sindacato e delle menzionate libertà sindacali.

“ 69. Per quanto riguarda la libertà sindacale e il diritto di ricorrere all'azione collettiva, si deve osservare innanzitutto che l'art. 11 della CEDU, relativo alla libertà di riunione e di associazione – della quale la libertà sindacale costituisce un aspetto particolare – indica, nel suo n. 1, il diritto di ciascuno «alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi». Il suo n. 2 precisa che «[l']esercizio di questi diritti non può costituire oggetto di altre restrizioni oltre quelle che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei disordini e dei reati, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui (...)».

70. L'art. 11, n. 1, della CEDU tutela sia la libertà di iscriversi ad un sindacato (aspetto c.d. «positivo» della libertà di associazione) che quella di non iscriversi, o di cancellare la propria iscrizione (aspetto c.d. «negativo» di tale libertà). A tale proposito, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che, sebbene obbligare una persona ad iscriversi ad un certo sindacato possa non essere sempre contrastante con la CEDU, una forma di obbligo che, in una determinata situazione, tocchi la sostanza stessa della libertà di associazione come configurata all'art. 11 della CEDU viola tale libertà. Le autorità nazionali possono dunque essere chiamate, in talune circostanze, ad intervenire nelle relazioni tra soggetti privati adottando provvedimenti ragionevoli ed appropriati per garantire il rispetto effettivo del diritto alla libertà di non iscriversi ad un sindacato.

71. Sebbene l'art. 11, n. 1, della CEDU non citi esplicitamente il diritto di ricorrere all'azione collettiva, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che l'espressione «per la difesa dei propri interessi» ivi contenuta «indichi che la [CEDU] tutela la libertà di difendere gli interessi professionali degli aderenti ad un sindacato attraverso l'azione collettiva di questo, azione di cui gli Stati contraenti

devono al tempo stesso autorizzare e rendere possibile lo svolgimento e lo sviluppo»¹⁰

72. Risulta tuttavia dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che l'art. 11, n. 1, della CEDU, concedendo a ciascuno Stato la scelta dei mezzi da utilizzare a tal fine, non implica necessariamente il diritto di sciopero, poiché gli interessi dei membri di un sindacato possono essere difesi con altri mezzi, non essendo del resto il diritto di sciopero esplicitamente previsto dall'art. 11 della CEDU e potendo essere soggetto da parte del diritto interno ad una regolamentazione tendente a limitarne in taluni casi l'esercizio. Allo stesso modo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che la firma di contratti collettivi può anch'essa costituire un mezzo per difendere gli interessi dei membri di un sindacato, pur negando che vi sia il diritto per un sindacato, opponibile nei confronti dello Stato, alla sottoscrizione di simili contratti. Ad oggi, il solo aspetto dell'azione collettiva esplicitamente riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come vero e proprio diritto è quello di essere «sentiti» dallo Stato.

73. In breve, si può dire che tale giurisprudenza afferma che l'art. 11, n. 1, della CEDU richiede che le parti contraenti consentano ai sindacati di lottare per la difesa degli interessi dei loro membri, senza tuttavia imporre loro determinati mezzi per raggiungere tale risultato”.

Tale sentenza ha chiarito la potestà di utilizzare la firma contrattuale quale mezzo per difendere gli interessi dei membri del sindacato senza che il dissenso alla sottoscrizione possa diventare un motivo di malcelata sanzione attraverso l'estromissione della sigla dissenziente dalle relazioni sindacali, come accaduto nel caso di specie.

Ricapitolando: La CEDU ha stabilito che i dipendenti dell'amministrazione pubblica non possano essere esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 11 e che, tutt' al più, le Autorità nazionali possano imporre “restrizioni legali”, nei limiti ed in conformità dell'articolo 11 § 2.

In particolare, la Corte ha affermato che l'articolo 11 § 1 presenta la libertà sindacale come una forma o un aspetto particolare della libertà di associazione (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, § 38, serie A n. 19, e *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives*, § 37, série A no 20, § 39).

¹⁰ V. Corte eur. D.U., sentenze *Sindacato nazionale della polizia belga c. Belgio* del 27 ottobre 1975 (serie A n. 19, § 39); *Sindacato svedese dei macchinisti c. Svezia* del 6 febbraio 1976 (serie A n. 20, § 40); *Schmidt e Dahlström c. Svezia*, cit. (§ 36); *Gustafsson c. Svezia*, cit. (§ 45) e *Wilson, National Union of Journalists e a. c. Regno Unito* del 2 luglio 2002 (*Recueil des arrêts et décisions* 2002-V, § 42)

Secondo la disposizione dell'articolo 11, l'ingerenza dello Stato, nel godimento del diritto protetto, è consentita solo se "prevista dalla legge", persegue uno o più scopi legittimi ed è necessaria in una società democratica per raggiungerli.

La CEDU ha, quindi, rilevato che le eccezioni di cui al citato l'art. 11 devono essere interpretate restrittivamente, e che solo "ragioni imperiose", debitamente rappresentate, possono giustificare restrizioni alla libertà di associazione ed alle libertà sindacali. Per cui, ai sensi dell'articolo 11 § 2, gli Stati hanno un limitato margine di apprezzamento, che resta sempre soggetto ad una supervisione rigorosa della legge e della Costituzione (Yazar e altri c. Turchia, 22723/93 nostra, 22724/93 e 22725/93, § 51, CEDU 2002-II).

Per quanto riguarda il diritto alla contrattazione collettiva, la CEDU ha affermato che il contratto collettivo è un mezzo essenziale per promuovere gli interessi del sindacato e che il diritto di stipulare contratti collettivi è riconosciuto a livello internazionale per i lavoratori.

Il diritto di un sindacato di contrattare i diritti dei lavoratori è stato affermato dalla CEDU la quale ha dichiarato che anche se la contrattazione collettiva non era indispensabile per il godimento della libertà di associazione, poteva essere uno dei modi di proteggere gli interessi dei membri del sindacato. (cfr.: *Wilson, Sindacato Nazionale giornalisti e a.*, § 44)

In conclusione anche la scelta di apporre la firma dei contratti collettivi rientra nel più ampio ambito del diritto di negoziare e di contrattare, che tutelato nell'art. 28 della Carta, è riconducibile alla nozione di «autonomia della contrattazione collettiva» rientrante tra le tutele della "libertà di associazione" di cui godono anche i sindacati. Tale "autonomia" è un elemento chiave per la comprensione dello sviluppo del diritto sindacale europeo, intorno al quale si costruiscono le regole dei sistemi democratici di rappresentanza e si fissano i limiti alle libertà sindacali che solo la legge e il diritto dell'Unione possono limitare.

Pertanto l'estromissione dalle relazioni sindacali, di partecipazione e negoziazione contrattuale nazionale e territoriale, dei sindacati non firmatari del contratto collettivo, disposto dagli artt. 3,4,5,6,7 e 8 del CCNL del 12.02.2018, è violativo degli artt. 6-

21-22 e Lett. “E” e “G” della Carta sociale europea, oltre alla richiamata violazione di tutte le altre citate fonti di diritto eurounitarie.

**LA TUTELA DELLE LIBERTA' SINDACALI NELLA GIURISPRUDENZA
ITALIANA DELLA CORTE COSTITUZIONALE CON LA SENTENZA
231/2013**

Sul punto la Corte Costituzionale italiana è intervenuta con la **sentenza nr. 231 del 3.07.2013**, pronuncia “*additiva*”, dichiarando illegittimo il punto b) dell’art. 19 della L. nr.300 del 20.05.1970, (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non ha previsto che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda. Tale decisione è di fondamentale importanza nel diritto interno poiché aggiunge dei criteri interpretativi “*positivi*” superando l’impasse del giudizio “*negativo*” di incostituzionalità della norma al fine di evitare che il sistema rimanga privo di strumenti di legge necessari per regolamentare la specifica questione della rappresentanza sindacale. Detta pronuncia è rilevante anche per l’affermazione dei diritti delle reclamanti poiché per lo stesso fatto, ossia il rifiuto della firma del contratto collettivo applicato all’unità produttiva, era stata negata la possibilità di costituire la rappresentanza sindacale aziendale, sebbene il sindacato, rappresentativo a livello nazionale, avesse partecipato alla negoziazione relativa alla stipula del contratto in questione.

Per quanto riguarda il sistema normativo della tutela della rappresentanza e delle prerogative sindacali nel pubblico impiego si richiamano i citati artt. 40 e segg. del d.lgs. nr.165/2001.

L’art. 40, rubricato “*Contratti collettivi nazionali e integrativi*”, ha disciplinato la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali nei limiti della imposti dalla legge.

L’art. 42, rubricato, “*Diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro*”, ha statuito che le libertà sindacali e l’attività sindacale siano tutelate dalla L. nr.300/1970 e, al comma 2, che le OO.SS., ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei contratti

collettivi, possano costituire rappresentanze sindacali aziendali, ai sensi dell'art. 19 della L.300/70.

Il comma 1 del citato articolo, richiamando esplicitamente l'art. 2, comma 1 della L.421/1992, ha ribadito che i criteri della rappresentatività dei diritti sindacali e della contrattazione devono essere “*..compatibili con le norme costituzionali.*”

L'art. 43, rubricato “*Rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva*”, ha stabilito che l'indice della rappresentatività non deve essere inferiore al 5% rinviando, per i soggetti e le procedure della contrattazione collettiva integrativa, ai contratti collettivi nazionali ai sensi dei commi 3- bis e segg. dell'art. 40 del citato decreto richiamando, altresì, il comma 7 dell'art. 42 per la regolamentazione degli organismi di rappresentanza unitaria del personale dipendente pubblico.

Quindi il d.gs. nr.165/2001, nel regolamentare la materia de qua, ha rinviato ai principi costituzionali ed alla legge nr. 300/1970 per quanto riguarda le tutele delle libertà sindacali e la regolamentazione delle relazioni sindacali.

Per converso gli artt. 3 e segg. del contratto del 12.02.2018 hanno illegittimamente statuito che le relazioni sindacali, relative alla partecipazione ed alla contrattazione integrativa e territoriale, dovessero riguardare le sole sigle sindacali firmatarie di contratto.

A questo punto, alla luce delle citate norme e dei criteri ermeneutici introdotti con la sentenza della **Corte Costituzionale nr. 231 del 3.07.2013**, dovranno essere rilevate le violazioni degli artt. 5-6-21-22, art. “E” e art. “G” della Carta sociale europea per le seguenti ragioni.

La suddetta sentenza ha, come detto, introdotto principi e criteri “*nuovi*” rispetto al pregresso quadro normativo e giurisprudenziale italiano che ha riguardato, ancorchè nel settore privato, la questione della tutela dei diritti e delle libertà di un sindacato rappresentativo ma non firmatario di un contratto collettivo applicato all'unità produttiva, ivi dichiarando “*l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che la*

rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda".

La citata sentenza, seguendo un ragionamento che unisce tecnica e realismo giuridico, è arrivata a conclusioni che hanno affermato i principi costituzionali e, con essi, quelli sovranazionali di tutela delle libertà sindacali alla luce del mutato quadro negoziale delle relazioni sindacali anche a livello comunitario.

Il principio cardine che la Consulta ha statuito si pone in connessione con il caso che ci occupa, ossia se un sindacato, ancorchè rappresentativo sul piano nazionale ma non firmatario di contratto, possa invocare la titolarità dei diritti relativi alle relazioni sindacali.

La Consulta ha affermato dei principi generali scrutinando il “*disegno statutario*” (rectius “Statuto dei lavoratori”) voluto dal legislatore ricostruendone la storia e l'evoluzione giurisprudenziale che la stessa Consulta ha ripercorso partendo dalla sentenza nr.54 del 1974 e, soprattutto, con le pronunce successive al referendum sull'art. 19 dell'11.06.1995.

Sulla base di tale esegesi giurisprudenziale la Consulta, richiamando la sentenza nr.244/1996, ha stabilito che “p.6.4.....*la rappresentatività del sindacato non deriva da un riconoscimento del datore di lavoro espresso in forma pattizia*», bensì dalla «*capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro come controparte contrattuale*», chiarendo che «*Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto*», e che «*nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva*».

Ivi aggiungendo che “p.6.6. *L'aporia indotta dalla esclusione dal godimento dei diritti in azienda del sindacato non firmatario di alcun contratto collettivo, ma dotato*

dell'effettivo consenso da parte dei lavoratori, che ne permette e al tempo stesso rende non eludibile l'accesso alle trattative, era già stata del resto rilevata; e dalle riflessioni svolte in proposito era scaturita anche la sollecitazione ad una interpretazione adeguatrice della norma in questione, alla stregua della quale, superandosi lo scoglio del suo tenore letterale, che fa espresso riferimento ai sindacati "firmatari", si ritenesse condizione necessaria e sufficiente, per soddisfare il requisito previsto dall'art. 19, quella di aver effettivamente partecipato alle trattative, indipendentemente dalla sottoscrizione del contratto. Interpretazione di cui si è sostenuta la coerenza con la richiamata giurisprudenza costituzionale in materia di irrilevanza, ai fini dell'art. 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, della mera sottoscrizione del contratto collettivo non preceduta dalla effettiva partecipazione alle trattative".

I diritti sindacali riconosciuti dal titolo III dello Statuto dei lavoratori, quindi, non sono soltanto del sindacato "firmatario" di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva – secondo l'art. 19 della legge 20 maggio 1970 n. 300, bensì del sindacato che, **in quanto ritenuto già sicuramente rappresentativo, sia stato, comunque, attore della vicenda contrattuale, partecipando alle trattative, pur senza firmare alcun accordo poiché in dissenso con la parte datoriale.**

Dunque, secondo la Corte, l'art. 19, nella lettera del testo vigente, è in contrasto con le seguenti disposizioni della Costituzione: **art. 2** (inviolabilità dei diritti dell'uomo "sia come singolo sia nelle formazioni sociali.." e inderogabilità dei doveri "di solidarietà politica, economica e sociale"); **art. 3** (eguaglianza formale e sostanziale ed "effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese"); **art. 39** (libertà sindacale, democrazia sindacale, contrattazione collettiva *erga omnes*).

Secondo la Consulta le tutele delle relazioni sindacali potranno riguardare anche il sindacato che, avendo comunque una riconosciuta rappresentatività, abbia perciò partecipato attivamente alle trattative, pur senza firmare alcun contratto. In sostanza, superando la lettera della norma, alla formula di "sindacato firmatario", la Corte aggiunge quella di "**sindacato trattante**" (e perciò la sentenza si qualifica "additiva").

Ciò in quanto è “ragionevole” ritenere che l’esclusività del requisito della obbligatoria sottoscrizione del contratto, a pena di decadenza dai diritti alle relazioni sindacali, costituisca un limite alla stessa libertà sindacale, limite palesemente “irragionevole” e quindi costituzionalmente illegittimo, come dichiarato dalla Consulta.

Il diritto fondamentale di libertà sindacale – sancito dall’art. 14 dello Statuto per ribadire in concreto il principio del 1° comma dell’art. 39 Cost. – non può, evidentemente, essere condizionato all’apposizione della firma poiché tale illegittimo requisito della rappresentatività si tradurrebbe, a dire della Consulta, in una **“p.7...forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati; mentre, per l’altro verso, sconta il rischio di raggiungere un punto di equilibrio attraverso un illegittimo accordo ad excludendum”**.

Dall’applicazione di tali principi non restano esclusi, evidentemente, le organizzazioni sindacali che, ai diversi livelli di contrattazione, costituiscono la controparte delle pubbliche amministrazioni sia perché è lo stesso art. 42 del d.lgs. nr.165/2001 che ha richiamato l’applicazione della L.nr.300/1970, **sia perché, circostanza di non poco rilievo, il citato decreto, che ha regolamentato le relazioni sindacali nel pubblico impiego, non ha sottoposto il riconoscimento dei diritti alle relazioni sindacali alla sottoscrizione della firma contrattuale.**

Tale illegittimità è stata conclamata, esclusivamente, dagli artt. 3-4-5-6-7 e 8 del CCNL del 12.08.2018 per cui (anche) in applicazione del principio della “gerarchia delle fonti”, ai sensi dell’art. 1 delle Preleggi e dell’art. 117 Cost., dovranno trovare applicazione le norme di cui al d.lgs. nr.165/2001 ed i principi statuiti dalla Consulta con la sentenza nr.231/2013, in definitiva, dovranno trovare applicazione all’interno degli Stati membri i principi della Carta sociale europea come di qui a breve meglio esplicitati.

In conclusione giova ribadire che la CGS e la FLP, nella qualità di sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale, già firmatari del contratto collettivo normativo nazionale del 14.09.2007, avendo regolarmente partecipato alle trattative

della presente tornata contrattuale, relativa al rinnovo per gli anni 2016/2018, alla luce della detta “*interpretazione adeguatrice*” dovranno essere titolari, a tutti gli effetti, delle relazioni sindacali previste dagli artt. 3 e segg. del CCNL del 12.02.2018. (Allegati 1-6-7)

Pertanto l'estromissione dal sistema delle relazioni sindacali previste dagli artt. 3 e segg. del citato CCNL integrano una gravissima violazione:

- 1- della **Convenzione O.I.L. nn.rr. 87 e 98 del 1949**, con particolare riguardo alla violazione delle libertà sindacali e del diritto alla negoziazione collettiva;
- 2- **della Direttiva 91/533/CEE**: relativa all'obbligo del datore di lavoro ad informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro, recepita dall'ordinamento interno con il D.Lgs. 26 maggio 1997, n.152;
- 3- **della Direttiva 94/45/CEE e 2009/38/CE**: relativa all'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, recepite con d.lgs. nr.113 del 22.06.2012;
- 4- **della Direttiva 2002/14/Ce**: relativa al quadro generale dei principi e delle garanzie minime di informazione e consultazione dei lavoratori, recepita con d.lgs. n.25/2007;
- 5- **della Direttiva 2000/78/Ce** con particolare riferimento all'art. 13, rubricato “Dialogo sociale” in materia di tutela del principio dell'autonomia a concludere accordi che fissino regole antidiscriminatorie negli luoghi di lavoro anche del settore pubblico, recepita dal D.lgs. nr.216/2003;
- 6- **Direttiva 1999/70/CE** relativa al lavoro a tempo determinato, con la clausola 4 dell'accordo quadro, intitolata «*Principio di non discriminazione*», e precisamente con riguardo alla tutela della consultazioni delle parti sociali nonchè
- 7- della **Carta Sociale Europea, come ratificata dalla legge n. 30/1999, con specifico riferimento a:**

articolo 5, rubricato “*Diritti sindacali*”, perché lo Stato italiano attraverso la sua legislazione e la sua giurisdizione ha pregiudicato i diritti e le libertà sindacali delle reclamanti non firmatarie del CCNL del 12.02.2018;

articolo 6, rubricato “*Diritto di negoziazione collettiva*”, **impegno n. 2**, perché lo Stato italiano attraverso la sua legislazione e la sua giurisdizione non ha riconosciuto alle reclamanti organizzazioni sindacali la possibilità di esercitare il diritto alla negoziazione collettiva, di cui agli artt. 3,4, 5, 6, 7, 8 e segg. del CCNL del 12.02.2018, per disciplinare, in sede di successiva contrattazione nazionale e territoriale, le condizioni di lavoro dei lavoratori propri iscritti per il sol fatto che le reclamanti non hanno sottoscritto il rinnovo del menzionato contratto collettivo di lavoro;

articolo 21, rubricato “*Diritto all’informazione ed alla consultazione*”, **impegni a) e b)**, perché lo Stato italiano, come datore di lavoro e attraverso la sua legislazione e la sua giurisdizione, per la stessa ragione della non sottoscrizione del contratto di lavoro, ha previsto l’esclusione delle reclamanti dalle relazioni sindacali di partecipazione e contrattazione nazionale e territoriale, come previste dagli artt. 3,4, 5, 6, 7, 8 e segg. del CCNL del 12.02.2018;

articolo 22, rubricato “*Diritto di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell’ambiente di lavoro*”, **impegni ai pp.a), b) e c)**, perché lo Stato italiano, come datore di lavoro e attraverso la contrattazione collettiva, per la stessa ragione della non sottoscrizione del contratto di lavoro, ha previsto l’esclusione delle reclamanti dal diritto di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro dei propri iscritti, dal riparto delle risorse economiche accessorie, dalla regolamentazione delle norme in materia di ambiente di lavoro, dall’organizzazione di lavoro, dalla regolamentazione in materia di sicurezza sul lavoro, dalla regolamentazione in materia di protezione della salute, dalla regolamentazione in materia di organizzazione dei servizi e più precisamente da tutte le materie previste dai pp. da a) a v) dell’art. 7 del citato CCNL del 12.02.2018 a cui si fa esplicito rinvio.

Ciascuna delle violazioni della Carta Sociale Europea, innanzi segnalate, sono state commesse in combinato disposto con la violazione dell'articolo "E" (rubricato "Non discriminazione") e "G" (rubricato "Restrizioni") della Carta Sociale Europea e dell'impegno dello Stato italiano della tutela del principio di "non discriminazione" nonché dell'obbligo di non porre "restrizioni" ai principi delle libertà e delle relazioni sindacali e precisamente del diritto di negoziare ai diversi livelli, nazionale e territoriale oltre che del diritto alla partecipazione ed informazione delle condizioni di lavoro dei membri iscritti alla CGS e dalla FLP di cui, per statuto, ne ha la tutela.

Con il presente reclamo collettivo si chiede, pertanto, l'intervento di questo Ecc.mo **Comitato europeo dei diritti sociali perché, nell'ambito della proprie competenze, rilevi le denunciate violazioni della Carta Sociale Europea commesse dallo Stato italiano e ne raccomandi la rimozione.** Infine, stante la gravità della violazione della Carta Sociale Europea e il conseguente pregiudizio dei diritti fondamentali di decine di migliaia di iscritti alla CGS ed alla FLP, si chiede che questo Comitato voglia adottare **come misura immediata la procedura d'urgenza della fase di ammissibilità del presente reclamo,** ai sensi dell'articolo 36 del Regolamento del Comitato europeo dei diritti sociali.

Addebitare a carico dello Stato italiano le spese e le competenze legali della presente procedura.

Uso della lingua italiana

Parte reclamante chiede di poter far uso della lingua italiana in ogni scritto difensivo inerente il presente procedimento.

Si allega al presente reclamo la seguente documentazione, già indicata in narrativa:

- 1- Nota ARAN relativa alla rappresentatività della CGS e della FLP, con riferimento al triennio 2016-18;
- 2- Statuto della CGS;
- 3- Statuto della FLP;
- 4- Nota del Comitato europeo dei diritti sociali del 20.06.2017;
- 5- Nota del Comitato europeo dei diritti sociali del 21.09.2017;
- 6- Note ARAN relative alla convocazione alle trattative per la stipula del contratto

collettivo del 12.02.2018;

7- CCNL del 14.09.2007. relativo al Comparto della Funzione Pubblica, stralcio per la parte di interesse;

8- Documento riconoscimento del dott. Rino Di Meglio e verbale elezione a l.r.p.t. della CGS;

9- Documento riconoscimento del dott. Marco Carlomagno e verbale elezione a l.r.p.t. della FLP;

10-Corte Costituzionale sentenza nr.231/2013;

11-Legge nr. 300/70, stralcio per la parte di interesse;

12- D.lgs. nr.165/2001, stralcio per la parte di interesse;

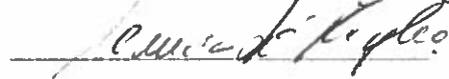
13- Accordo Quadro del 4.12.2017. stralcio per la parte di interesse;

14- Contratto collettivo del 12.02.2018. stralcio per la parte di interesse;

15- Fonti comunitarie e giurisprudenza, stralcio per la parte di interesse.

Roma data di invio

Dott. Gennaro Di Meglio, quale legale rappresentante CGS



Dott. Marco Carlomagno, quale legale rappresentante della

FLP 

Avv. Tommaso de Grandis.  :

Avv. Vincenzo De Michele. 