



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

12 octobre 2018

**Pièce n° 2**

***Nursing up c. Italie***  
Réclamation n° 169/2018

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT SUR LA  
RECEVABILITE**

**Enregistrées au Secrétariat le 17 septembre 2018**





Repubblica Italiana  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
Ufficio dell'Agente del Governo

**RÉCLAMATION N. 169/2018**

**NURSING UP**

**c. ITALIE**

**OBSERVATIONS  
DU GOUVERNEMENT ITALIEN  
SUR LA RECEVABILITÉ' ET  
DEMANDES IMMÉDIATES**

**ROME, 15 SEPTEMBRE 2018**



**Repubblica Italiana  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
Ufficio dell'Agente del Governo**

1. Le Gouvernement Italien (ici nommé "le Gouvernement") fait référence à la lettre du Comité européen des droits sociaux (ici nommé "le Comité") du 19 juillet 2018 qui a communiqué la réclamation collective introduite contre l'Italie par NURSIGN UP pour la violation des article 5, 6, 21 et 22, lettres "E" et "G" de la Charte Sociale Européenne ("la Charte").
2. **Le Gouvernement observe ce qui suit sur la recevabilité et les mesures immédiates invoquées par la partie réclamante.**
3. Pour ce qui est du premier profil de compétence (la représentativité de l'organisation et la recevabilité), sur la base du contrôle de représentativité effectué par ARAN pour la période 2016/2018, il y a lieu d'affirmer que Nursing up est une organisation syndicale représentative au sein du secteur « Santé » de la fonction publique, aux termes de l'article 43 du décret législatif n° 165/2001.
4. Pour ce qui est du deuxième profil, concernant la demande de mesures immédiates, il convient de souligner ce qui suit.
5. La partie réclamante a demandé l'intervention du Comité afin que le même puisse relever les violations de la Charte en recommandant leur levée immédiate au sens de l'article 36 du Règlement du Comité.
6. En particulier, la Nursing up a affirmé que les dispositions prévues à l'article 40, alinéa 3bis, à l'article 42, alinéa 7, article 43, alinéa 5 du Décret Législatif 165/2001, et aussi aux articles 3,4,5,6,7,8 et 12 de la Convention collective nationale - CCNL du 21 mai 2018 du secteur "Santé" pour une période de trois ans 2016-2018, introduiraient une exclusion injustifiée et illogique de la négociations intégrative des organisations qui, comme la même Nursing up, sont représentatives mais pas signataires de la CCNL à la lumière des suivantes articles 5 (Droits syndicaux), 6 (Droit de négociation collective), 21 (Droit à l'information et consultation), 22 (Droit de participer à la détermination et amélioration des conditions de travail et lieu de travail) ainsi que des articles "E" et "G" de la Charte.



**Repubblica Italiana**  
**Ministero degli Affari Esteri**  
**e della Cooperazione Internazionale**  
**Ufficio dell'Agente del Governo**

**7. Les allégations formulées par l'organisation réclamante sont dépourvues de fondement.**

8. On doit, tout d'abord, souligner que l'organisation réclamante a volontairement décidé de non souscrire l'accord relatif à la CCNL bien que la même a été admise aux négociations auxquelles a participé régulièrement.

9. À cet égard, il convient d'évoquer les dispositions pertinentes régissant les relations de travail dans la fonction publique ainsi que la structure de la négociation collective, faisant l'objet du décret législatif n° 165 du 30 mars 2001.

10. L'article 43, alinéa 5, du décret législatif n° 165/2001 établit que « *les acteurs et les procédures de négociation collective intégrative sont réglementés, conformément à l'article 40, alinéa 3-bis et suivants, par les conventions collectives nationales, sous réserve de l'article 42, alinéa 7, pour les organisations de représentation unitaire du personnel* ».

11. Le susdit article 40, alinéa 3-bis, prévoit expressément que « *La négociation collective intégrative porte sur les questions identifiées, dans le respect des contraintes fixées par les conventions collectives nationales et dans les limites établies par celles-ci, et elle se déroule entre les acteurs qui en déterminent les procédures* ».

12. L'alinéa 3-quinquies du même article renforce le lien contraignant entre la convention nationale et la convention intégrative, en interdisant aux administrations publiques de signer des conventions collectives intégratives qui contrastent avec les contraintes et les limites fixées par les conventions collectives nationales.

13. L'article 42, alinéa 7, du décret législatif n° 165/2001, évoqué par l'article 43, alinéa 5, du même décret, précise que des conventions collectives ou des accords spécifiques « *peuvent réglementer les modalités par lesquelles la représentation unitaire du personnel (RSU) exerce à titre exclusif les droits d'information et de participation reconnus aux organisations syndicales au sein des entreprises par l'article 9 ou par d'autres dispositions de la loi et de la négociation collective* ». Ces conventions collectives ou les accords spécifiques, aux termes des dispositions, « *peuvent en outre établir qu'aux fins de l'exercice de la négociation collective intégrative, la représentation unitaire du personnel soit complétée avec les*



**Repubblica Italiana  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
Ufficio dell'Agente del Governo**

représentants des organisations syndicales signataires de la convention collective nationale du secteur ».

14. Il est donc évident que le décret législatif n° 165/2001, qui a caractère impératif et incontournable (comme affirmé *apertis verbis* à l'article 2, alinéas 3 et e-*bis* du même décret) a établi que seules les RSU sont nécessaires pour la négociation de deuxième niveau et que les CCNL **peuvent (et non pas doivent)** intégrer la délégation chargée de la négociation avec des représentants des organisations syndicales mais **uniquement** de celles qui ont signé la convention collective nationale du secteur.

15. Autrement dit, si la CCNL ne prévoit aucune disposition en matière, à la négociation intégrative seulement la RSU est habilitée; si, par contre, elle établit l'intégration de la délégation chargée des négociations, seules les « organisations syndicales signataires de la convention collective nationale du secteur » pourraient y prendre part.

16. Sur la base des dispositions sus-évoquées qui ont caractère impératif et incontournable au sens de l'article 2, alinéas 3 et 3-*bis*, du décret législatif n° 165/2001, la CCNL du secteur " Santé" pour la période 2016-2018, a réitéré à l'article 8, alinéa 3 – comme elle l'avait déjà fait dans les conventions collectives nationales précédentes – que :

*« Les organisations syndicales titulaires de la négociation intégrative nationale sont les suivantes:*

- a) *la RSU ;*
- b) *les représentants territoriaux des organisations syndicales de secteur signataires de la présente CCNL.*

17. Par conséquent, en application des dispositions sus-évoquées, les organisations syndicales n'ayant pas signé la convention nationale ne peuvent pas être autorisées à prendre part au processus de négociation intégrative ni aux autres formes de participation syndicale.

18. Y compris du point de vue de la Constitution italienne et à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne en matière de représentativité syndicale, on doit souligner que les dispositions applicables au personnel du secteur « Santé » assurent pleinement la représentativité substantielle du syndicat.



**Repubblica Italiana**  
**Ministero degli Affari Esteri**  
**e della Cooperazione Internazionale**  
**Ufficio dell'Agente del Governo**

19. En effet, les dispositions du décret législatif n° 165/2001 assurent :

- a) **une protection renforcée de la représentativité syndicale dans la fonction publique** complètement absente dans le secteur privé, si bien que la Cour constitutionnelle s'est prononcée uniquement pour ce dernier sur l'article 19 du Statut italien du travail, avec l'arrêt n° 231 du 23 juillet 2013, indûment évoqué par la contrepartie, en ce qu'il concerne une disposition non applicable à la fonction publique qui bénéficie, en la matière, de normes spéciales assurant une protection accrue;
- b) comme déjà précisé, **la volonté du régime juridique d'assurer *ex lege* un lien contraignant entre la convention nationale et la convention de deuxième niveau**, plus particulièrement par le choix – directement effectué par la loi - de lier l'adhésion à la convention collective, signée par la majorité des syndicats représentatifs, à l'identification des organisations syndicales autorisées à participer à la négociation intégrative, étant bien entendu que tous les syndicats représentatifs participent aux négociations, sans possibilité d'exclusion discrétionnaire.

20. De ce point de vue, il apparaît donc incontestablement que le législateur a manifesté la volonté de n'autoriser que les syndicats qui, ayant signé la convention nationale en ont accepté l'approche générale, à prendre part aux négociations de deuxième niveau visant à intégrer son contenu – avec les RSU (acteur nécessaire).

21. La convention décentralisée/intégrative, sur la base de ces précisions, doit être cohérente et ne peut pas remettre en question l'approche législative ou conventionnelle. Par conséquent, l'organisation non signataire ne pourra pas participer à la négociation de deuxième niveau si elle décide librement de ne pas adhérer au cadre de négociation fixé par la convention collective nationale.

22. À cet égard, il convient en outre de rappeler que les conventions collectives nationales de la fonction publique impliquent les ressources de tous les citoyens ainsi que des prévisions générales (que les administrations publiques sont tenues, par la loi, d'appliquer *erga omnes* à tous les employés). Ainsi, le lien contractuel entre la CCNL et la convention de deuxième niveau est directement assuré par la loi, en établissant les acteurs de la négociation ainsi que l'obligation pour le deuxième niveau de se conformer au premier – peine l'annulation. Ce lien contraignant n'est pas prévu dans le secteur privé qui est évoqué dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle indûment mentionné.



**Repubblica Italiana**  
**Ministero degli Affari Esteri**  
**e della Cooperazione Internazionale**  
**Ufficio dell'Agente del Governo**

**23.** La loi est très claire sur ce point, ce qui explique l'impossibilité de partager la thèse de la contrepartie selon laquelle le syndicat réclamant, étant donné qu'il est titulaire de l'indice de représentativité prévu pour être admis à participer à la négociation nationale, devrait de ce fait être automatiquement autorisé à participer à la négociation collective décentralisée/intégrative.

**24.** Pour étayer sa thèse dépourvue de fondement, la partie réclamante ne peut pas s'appuyer sur la question de la légitimité constitutionnelle en évoquant les considérations formulées par la Cour constitutionnelle italienne dans l'arrêt n° 231 du 23 juillet 2013, ces dernières ne pouvant pas être appliquées à l'objet de la présente requête, qui est de nature différente.

**25.** Il est impossible d'établir des parallélismes entre les systèmes public et privé et les dispositions en matière de représentativité et de droits syndicaux pour le secteur public assurent des garanties accrues par rapport à celles qui régissent le secteur privé, qui est le destinataire de l'arrêt susmentionné.

**26.** À cet égard, il convient de souligner que sur la base de plusieurs dispositions du décret législatif n° 165/2001, les droits syndicaux dans la fonction publique sont directement garantis par la loi et ils sont reconnus aux syndicats considérés comme représentatifs en fonction d'indices objectifs et vérifiables précis: c'est donc la représentativité établie par la loi et non pas l'adhésion aux conventions collectives qui reconnaît aux syndicats représentatifs les droits subjectifs parfaits à bénéficier de droits et de prérogatives.

**27.** La loi fixe en effet les conditions de représentativité requises pour l'accès aux négociations nationales, qui ne dépendent pas des appréciations discrétionnaires de la partie publique mais du respect d'un pourcentage minimum nécessaire.

**28.** Plus précisément, ARAN autorise à participer à la négociation collective nationale les organisations syndicales dont la représentativité dans le secteur ou dans le secteur n'est pas inférieure à 5%, calculé sur la moyenne entre le nombre d'affiliés et le nombre de suffrages (représentativité suffisante). Le nombre d'affiliés correspond au pourcentage des délégations de versement des cotisations syndicales sur le total des délégations accordées dans le secteur concerné. Le nombre de suffrages correspond au pourcentage de voix obtenues lors de l'élection des représentants unitaires du personnel, sur le total des voix exprimées dans le





**Repubblica Italiana**  
**Ministero degli Affari Esteri**  
**e della Cooperazione Internazionale**  
**Ufficio dell'Agente del Governo**

secteur concerné (article 43, alinéa 1 du décret législatif n° 165/2001). Les pratiques de *dumping* contractuel sont donc exclues dans la fonction publique.

**29.** Qui plus est, la signature de la convention ne dépend pas d'une décision de la partie publique mais de l'adhésion à l'hypothèse conventionnelle par la majorité des organisations syndicales. Sont donc exclues dans la fonction publique les traitements préférentiels à l'égard des syndicats « jaunes ».

**30.** Plus précisément, ARAN signe les conventions collectives après avoir effectué un contrôle préalable, sur la base de la représentativité requise en vue de la participation aux négociations, des organisations syndicales qui adhèrent à l'hypothèse d'accord et qui doivent représenter dans l'ensemble 51% au moins comme moyenne entre le nombre d'affiliés et le nombre de suffrages dans le secteur ou dans le secteur concerné, ou 60% au moins du nombre de suffrages dans le même secteur (définie "représentativité globale") - article 43, alinéa 3, du décret législatif n° 165/2001).

**31.** Il reste en tout cas entendu que les syndicats représentatifs – y compris s'ils n'adhèrent pas aux conventions collectives nationales – bénéficient de toutes les garanties et de tous les instituts prévus par le Statut italien du travail, y compris les permis et les détachements nécessaires pour l'exercice de l'activité syndicale, comme l'établit l'article 39 de la Constitution italienne (représentativité exprimée en nombre d'heures).

**32.** En effet, aux termes de l'article 42 du décret législatif n° 165/2001, l'organisation réclamante, qui n'a pas signé la convention nationale *de quo*, mais qui remplit le critère de représentativité bénéficie des droits et des prérogatives syndicales prévus par le Statut du travail, par les conventions collectives nationales cadre et par les autres conventions collectives nationales précédentes conclues par ARAN (assemblée, panneau d'affichage, locaux, permis pour l'exercice du mandat, permis pour la participation aux organismes directifs statutaires, détachements, congés et permis syndicaux, congés non rémunérés, etc...).

**33.** Qui plus est, il convient de préciser que dans les administrations publiques la liberté et l'activité syndicale sont protégées par les dispositions de la loi n° 300 du 20 mai 1970 (Statut italien du travail). Tant que des dispositions générales sur la représentativité syndicale n'interviennent pas pour remplacer ou modifier ces dispositions, les administrations



**Repubblica Italiana**  
**Ministero degli Affari Esteri**  
**e della Cooperazione Internazionale**  
**Ufficio dell'Agente del Governo**

publiques, en vertu des critères énoncés à l'article 2, alinéa 1, lettre b) de la loi n° 421 du 23 octobre 1992, appliquent les dispositions suivantes en matière de représentativité des organisations syndicales aux fins de la reconnaissance des droits et des prérogatives syndicales sur le lieu de travail et de l'exercice de la négociation collective (article 42 du décret législatif n° 165/2001).

**34.** Dans chaque administration, entité ou structure administrative aux termes du paragraphe 8 de l'article 42 du décret législatif n° 165/2001, les organisations syndicales qui, sur la base des critères énoncés à l'article 43 du même décret, sont autorisées à participer aux négociations en vue de la signature des conventions collectives, peuvent former des représentations syndicales au sein de l'entreprise aux termes de l'article 19 et suivants de la loi n° 300 du 20 mai 1970 et modifications ultérieures et elles bénéficient, en proportion de leur représentativité, des garanties prévues par les articles 23, 24 et 30 de la loi n° 300/1970, de même que des conditions les plus favorables découlant des conventions collectives.

**35.** En outre, dans chaque administration, entité ou structure administrative aux termes du paragraphe 8 ci-dessus, sur initiative y compris individuelle des organisations syndicales aux termes de l'alinéa 2 de l'article 42 du décret législatif n° 165/2001, est formé, sur la base des modalités énoncées aux paragraphes suivants, un organisme de représentation unitaire du personnel par des élections où la participation de tous les travailleurs est garantie.

**36.** Les membres de la représentation unitaire du personnel sont assimilés aux dirigeants des représentations syndicales de l'entreprise aux fins de la loi n° 300 du 20 mai 1970. Les accords ou conventions collectives, qui réglementent l'élection et le fonctionnement de cet organisme, fixent les critères et les modalités par lesquels sont transférées aux membres élus de la représentation unitaire du personnel les garanties reconnues aux représentations syndicales d'entreprise relevant des organisations syndicales visées à l'alinéa 2 qui les ont signés ou qui y ont adhéré.

**37.** Ces accords peuvent établir qu'à l'issue du processus de négociation collective intégrative la représentation unitaire du personnel soit intégrée par représentants des organisations syndicales signataires de la convention collective nationale du secteur.



**Repubblica Italiana**  
**Ministero degli Affari Esteri**  
**e della Cooperazione Internazionale**  
**Ufficio dell'Agente del Governo**

**38.** Par conséquent, si l'organisation réclamante n'a pas signé la CCNL et ne peut pas, en vertu des dispositions législatives et conventionnelles susmentionnées, participer à la négociation de deuxième niveau, elle pourra y prendre part avec ses représentants élus au sein de la RSU, qui en vertu de la loi est un organisme nécessaire de la négociation intégrative.

**39.** À la lumière de ce qui précède, il n'y a pas lieu de transposer les considérations de la Cour constitutionnelle italienne sur les droits et prérogatives des syndicats d'entreprise (*Arrêt n° 231 du 23 juillet 2013*) – qui, comme nous l'avons dit, dans la fonction publique sont pleinement garantis aux organisations syndicales conformes au critère de représentativité même si elles n'ont pas signé la CCNL – au système de relations syndicales et aux différentes logiques qui sous-tendent la négociation et les relations entre les différents niveaux de négociation.

**40.** Il s'ensuit donc que l'article 40, alinéa 3 bis, l'article 42, alinéa 7, et l'article 43, alinéa 5 du décret législatif n° 1652001, de même que les articles 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 12 de la CCNL du secteur " Santé" du 21.5.2018 n'ont aucune incidence sur la liberté syndicale de l'organisation réclamante à la lumière de la loi italienne. En effet, cette organisation continue de bénéficier pleinement de la liberté garantie par l'article 39 de la Constitution et non seulement: aucune violation de la Charte sociale européenne n'a été constatée pour ce qui est des articles 5 (Droit syndical), 6 (Droit de négociation collective), 21 (Droit à l'information et à la consultation), 22 (Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail) autant de droits en vertu de la Charte qui sont reconnus à l'organisation réclamante par les dispositions législatives et conventionnelles évoquées très clairement et de manière approfondie dans les considérations qui précèdent.

**41.** Pour ce qui est plus particulièrement des aspects liés à l'article « E » de la Charte sociale européenne, il ne fait aucun doute que l'organisation réclamante n'a pas subi de discriminations: elle a été invitée à prendre part aux négociations sur la CCNL conformément à la loi et sa participation n'a pas fait l'objet de limitations. On doit préciser que l'organisation réclamante a librement choisi de ne pas adhérer à l'hypothèse d'accord relatif à la CCNL en question, consciente des conséquences prévues par le cadre juridique qui de toute évidence ne lui était pas inconnu.



**Repubblica Italiana  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
Ufficio dell'Agente del Governo**

**42. Quant aux aspects liés à l'article « G » de la Charte,** il convient de citer avant tout le texte dans son intégralité : « 1. *Les droits et principes énoncés dans la Partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs* ».

**43.** À bien y regarder, l'article 40, alinéa 3 bis, l'article 42, alinéa 7 et l'article 43, alinéa 5 du décret législatif n° 165/2001, de même que les articles 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 12 de la CCNL en question du 2 mai 2018 relèvent effectivement des exceptions prévues par l'article G.

**44.** En effet, il s'agit de dispositions, en application d'une norme ayant rang de loi (décret législatif n°165/2001) nécessaires pour protéger l'intérêt public à ce que le contenu de la convention nationale – avec les RSU (acteur nécessaire) – sur les négociations du deuxième niveau ne soient intégrés que par les syndicats qui, ayant signé la convention nationale, en ont accepté l'approche générale. La convention décentralisée/intégrative doit en effet être cohérente et ne peut pas remettre en question la structure de la loi ou de la CCNL.

**45.** Par ailleurs, il convient de réitérer que même si l'organisation réclamante n'a pas signé la CCNL et ne peut pas, en vertu des dispositions susmentionnées de la loi et de la convention, participer aux négociations de deuxième niveau, elle pourra y prendre part avec ses représentants élus au sein de la RSU, organisme nécessaire aux termes de la loi, pour la négociation intégrative.

**46.** En fin de compte, les considérations qui précèdent indiquent clairement qu'une fois que le syndicat, après avoir négocié le texte de la CCNL dans l'exercice de la liberté syndicale qui lui appartient, peut choisir de ne pas le signer en se trouvant dehors de toute autorité en la matière, et en assume les responsabilités et les conséquences, aussi bien vis-à-vis de ses affiliés que vis-à-vis des autres acteurs syndicaux qui au contraire ont choisi d'y adhérer à la CCNL.

**47.** Ainsi, l'adhésion à la CCNL est un élément nécessaire pour prendre part à la définition du régime spécifique dans les matières ayant été déléguées aux différents niveaux de



Repubblica Italiana  
Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale  
Ufficio dell'Agente del Governo

négociation décentralisée/intégrative de même que pour bénéficier des autres formes et instituts de participation syndicale, selon une logique parfaitement compréhensible.

**48. A la lumière de ce qui précède, il y a lieu d'affirmer que la présente réclamation est irrecevable, y compris pour ce qui a trait à la demande d'une procédure d'urgence. En effet, il n'existe aucun préjudice imminent, grave ou irréparable. Si l'organisation réclamante peut compter sur des représentants élus au sein de la RSU, elle pourra prendre part à la négociation intégrative sans problèmes; dans tous les autres cas, le choix de ne pas participer doit être considéré comme ayant été accompli antérieurement, au moment de la décision de ne pas signer l'hypothèse de la CCNL, sachant qu'il serait par la suite impossible d'être admis à participer à la négociation intégrative.**

49. Le Gouvernement se réserve, sous demande du Comité, éventuelles observations sur le bien-fondé de la présente réclamation.

15 septembre 2018

Bureau de l'Agent du Gouvernement

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Di Pietro', written over a faint rectangular stamp.