CAMERA DEI DEPUTATI N. 3270-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(RAPPORTI CON L'ESTERO, COMPRESI GLI ECONOMICI - COLONIE)

(RELATORE **CANTALUPO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(PELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

E COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(GUI)

alla Presidenza il 5 novembre 1957

Ratifica ed esecuzione delle seguenti Convenzioni adottate dalla Conferenza dell' Organizzazione internazionale del lavoro: Convenzione concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (n. 87) San Francisco, 17 giugno 1948; Convenzione concernente l'applicazione dei principî del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva (n. 98) Ginevra, 8 giugno 1949

Presentata alla Presidenza il 6 dicembre 1957

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Due Convenzioni sono fondamentali in materia di libertà e diritto sindacale: quella della conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro, adottata a San Francisco nel giugno 1948, e quella accettata nel giugno successivo (n. 58) sui principî del diritto di organizzazione e negoziazione collettiva.

Il nostro Ministero del lavoro, ed altre Amministrazioni e organizzazioni sindacali di datori di lavoro e lavoratori, in vista della ratifica parlamentare hanno sottoposto le due predette Convenzioni a minuzioso esame, e hanno concluso favorevolmente.

Nelle presenti condizioni di grave ritardo della ratifica stessa, due metodi si presentavano: o ratificare prima le Convenzioni e poi adeguare ad esse la legislazione nazionale, o provvedere prima a emanare nuove leggi sindacali e poi ratificare.

Era stata adottata la seconda via, onde eliminare il rischio di assumere impegni in-

ternazionali prima di poterli rispettare per mancanza di provvedimenti adeguati Saremmo diventati nostro malgrado inadempienti. Sembrava l'unico modo per evitare le conseguenze del nostro lungo ritardo frapposto

Ma nelle more è accaduto che la Conferenza internazionale del lavoro ha, nella sua 38ª Sessione (giugno 1955) ripreso in esame la questione della protezione dei diritti sindacali, e constatato che la Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale del 1949 era stata ratificata da diciotto Paesi e quella sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva del 1949 era stata ratificata da diciannove Paesi, ha rivolto « un pressante appello » ai Governi che non avevano ancora ratificato le predette Convenzioni ad esaminare la possibilità di ratificarle al più presto possibile.

La stessa Conferenza internazionale del lavoro nel corso della 39ª Sessione (giugno 1956) ha, espresso il giudizio che l'assenza di specifiche disposizioni legislative sulla materia che forma oggetto delle Convenzioni in esame – la questione è stata discussa a proposito della Convenzione n. 98, ma essa riguarda ugualmente la Convenzione n. 87 – non costituisce un ostacolo alla ratifica allorquando la situazione di fatto nei rispettivi Paesi è da considerarsi soddisfacente e in particolar modo quando le organizzazioni sindacali sono nella possibilità di far rispettare le garanzie che i testi in parola prevedono.

Il nostro Governo si trova in questa situazione: la Costituzione proclama i principî della libertà sindacale e della libertà di organizzazione e di contrattazione collettiva; l'attuale forza organizzativa dei sindacati costituisce una garanzia per il rispetto dei principî previsti dalle due Convenzioni.'

Per conseguenza, non potendosi prevedere logicamente una molto prossima emanazione della legge sindacale generale, non resta al Parlamento che ratificare le due Convenzioni.

Il loro contenuto specifico va messo a confronto con la disciplina costituzionale italiana, per la necessaria sintesi.

Convenzione n. 87 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale.

I lavoratori e i datori di lavoro, senza distinzione, hanno diritto, senza preventiva autorizzazione, a costituire organizzazioni di loro scelta, nonché di affiliarsi a queste organizzazioni, alla sola condizione di conformarsi agli statuti di quest'ultime.

Le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno il diritto di elaborare i loro statuti e regolamenti amministrativi, di eleggere liberamente i loro rappresentanti, di organizzare la loro gestione e le loro attività e di formulare il loro programma di azione. Le autorità pubbliche debbono astenersi da qualsiasi intervento di natura tale da limitare questo diritto o da intralciarne il legale esercizio. Tali organizzazioni non sono soggette a scioglimento od a sospensione per via amministrativa.

La Convenzione afferma il diritto delle organizzazioni di costituire federazioni e confederazioni nonché di affiliarvisi e afferma ugualmente il diritto di tutte le organizzazioni, federazioni o confederazioni, di affiliarsi a Organizzazioni internazionali di datori di lavoro e di lavoratori.

L'acquisto della personalità giuridica da parte delle organizzazioni di lavoratori e di datori di lavoro non può essere subordinato a condizioni di natura tale da portare pregiudizio alle garanzie previste dalla Convenzione. I lavoratori, i datori di lavoro e le loro rispettive organizzazioni sono tenute, nell'esercizio del loro diritto, a rispettare la legislazione nazionale, ma questo non dovrà contravvenire alle suddette garanzie. Inoltre ogni membro dell'Organizzazione internazionale del lavoro, per il quale la Convenzione è in vigore, si impegna ad adottare misure necessarie e appropriate per assicurare ai lavoratori e ai datori di lavoro il libero esercizio del diritto sindacale.

La Convenzione si applica a tutte le categorie di lavoratori e di datori di lavoro. Il diritto degli appartenenti alle Forze armate ed alla Polizia nella materia in parola è lasciato alla determinazione della legislazione nazionale.

La regolamentazione internazionale trova riscontro nei principî e nelle norme che si desumono dalla Costituzione italiana.

I principî relativi alla libertà di costituzione, senza preventiva autorizzazione, di associazioni sindacali sia di datori di lavoro che di lavoratori e la libertà, da parte dei singoli, di aderire ad organizzazioni di loro scelta (articolo 2 della Convenzione) sono da considerarsi immediatamente discendenti dal principio fondamentale della libertà di organizzazione sindacale, solennemente affermato dalla Costituzione nell'articolo 39.

Il principio della libertà sindacale è un'applicazione particolare del principio costituzionale della libertà di associazione di cui all'articolo 18, il quale stabilisce che: « I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati dalla legge penale ».

La libertà dell'Organizzazione sindacale si manifesta, fra l'altro, e come libertà rispetto allo Stato di costituire sindacati, anche per una pluralità di essi nell'ambito di una medesima categoria, senza preventiva autorizzazione, e come libertà per i singoli appartenenti alla categoria di scegliere fra i varî sindacati esistenti e anche di non iscriversi ad alcun sindacato.

Per il principio fondamentale di cui al citato articolo costituzionale, la formazione dei sindacati è un fenomeno associativo spontaneo delle categorie professionali, senza alcuna ingerenza statale sia nel momento formativo, sia nell'organizzazione interna che nell'attività da essi svolta.

Sempre per il suddetto principio costituzionale – inteso come libertà dalla ingerenza statale nell'organizzazione interna e nell'attività esterna delle associazioni sindacali – ed allo stato della legislazione, la pubblica Amministrazione non ha alcun potere di procedere alla sospensione ed allo scioglimento delle associazioni sindacali, in quanto queste perseguano fini propri dell'Organizzazione sindacale.

Peraltro non sembra che la corrispondente disposizione della Convenzione possa estendersi ad Organizzazioni sindacali che abbiano per oggetto il compimento di atti contrari all'ordine pubblico e al buon costume, le quali non potrebbero certamente beneficiare delle garanzie derivanti dal principio della libertà di associazione (articolo 18 della Convenzione).

Questa libertà – come tutte le altre libertà – deve essere contenuta nei limiti della legalità, così come lo prevede la Costituzione dell'O. I. L.

Per quanto concerne il diritto delle Associazioni sindacali di affiliarsi a Organizzazioni internazionali di datori di lavoro e di lavoratori è da rilevare come nella vigente legislazione non esista alcuna limitazione al diritto delle associazioni professionali di aderire a organizzazioni internazionali, della stessa natura, nè è da ritenere in base ai principî costituzionali, che limitazioni in tal senso possano in futuro essere poste dalla legge sindacale.

In base alla Convenzione l'attribuzione della personalità giuridica alle Associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ed alle loro federazioni e confederazioni, non può essere subordinata a condizioni di natura tale da mettere in causa le garanzie previste dalla Convenzione stessa.

Convenzione n. 98 sull'applicazione dei principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva.

L'adozione della Convenzione sulla libertà sindacale ha costituito la prima tappa verso la regolamentazione internazionale nel campo dei diritti sindacali e delle relazioni professionali. Nel corso della successiva sessione, nel giugno 1949, la Conferenza internazionale del lavoro ha fatto un altro passo su questa via adottando la Convenzione n. 98 sull'applicazione dei principî del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva.

Mentre la Convenzione n. 87 ha per oggetto di definire i principî che debbono presiedere alla libertà sindacale e pone l'accento sui rapporti che debbono esistere fra lo Stato e le autorità pubbliche da una parte e le organizzazioni sindacali dall'altra parte, la Convenzione n. 98 ha per oggetto di enunciare principî supplementari destinati a completare quelli stabiliti dalla Convenzione n. 87.

In effetti, anche in assenza di interventi dello Stato o di autorità pubbliche, il principio della libertà sindacale rischia di essere indebolito e l'esercizio del diritto sindacale può ricevere turbative da atti di ingerenza eventualmente commessi dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori le une nei confronti delle altre.

La Convenzione n. 98 perciò è destinata ad assicurare il libero esercizio del diritto sindacale ai lavoratori, proteggendoli contro ogni discriminazione che potrebbe mettere in pericolo la libertà sindacale in materia di impiego, ed a beneficiare le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro di una adeguata protezione contro tutti gli atti di ingerenza delle une verso le altre sia direttamente, sia da parte di propri agenti, nella loro formazione, nel loro funzionamento e nella loro amministrazione.

Sono particolarmente assimilati ad atti di ingerenza le misure tendenti a provocare la creazione di organizzazioni di lavoratori dominati da un datore di lavoro o da una organizzazione di datori di lavoro, oppure a sostenere organizzazioni di lavoratori con mezzi finanziari o altrimenti allo scopo di porre tali organizzazioni sotto il controllo di un datore X di lavoro o di una organizzazione di datori di lavoro.

Organismi appropriati alle condizioni nazionali debbono essere istituiti, se è necessario, per assicurare il rispetto del diritto di organizzazione così come risulta definito dallo strumento internazionale.

La Convenzione prevede ugualmente che misure appropriate alle condizioni nazionali debbono eventualmente essere prese per incoraggiare e promuovere al massimo lo sviluppo e l'utilizzazione delle procedure di negoziazione volontaria dei contratti collettivi allo scopo di regolare con questi mezzi le condizioni di lavoro.

La Convenzione pur lasciando alla legislazione nazionale la cura di determinare in quale misura le garanzie previste debbono applicarsi alle Forze armate o alla Polizia, contiene una clausola destinata al mantenimento di tutte le garanzie previste di cui gli appartenenti alle Forze armate o alla Polizia già beneficiano. Essa non tratta della situazione degli impiegati pubblici, ma ciò non potrà in alcun modo essere interpretato come portante pregiudizio ai loro diritti e al loro statuto.

La relazione con cui il Governo ha presentato per la ratifica la Convenzione n. 89 è di tale chiarezza, e comporta così dettagliate spiegazioni, da eliminare ogni dubbio sulla aderenza di essa con la Costituzione italiana. Ma un contrasto esiste: la futura legge sindacale perfezionerà le ultime aderenze necessarie.

Per queste ragioni la ratifica può essere votata senza esitazione, data la corrispondenza di ambedue le Convenzioni col vigente ordinamento giuridico italiano.

CANTALUPO, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare le seguenti Convenzioni adottate dalla Conferenza dell'Organizzazione internazionale del lavoro:

— Convenzione concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (n. 87) San Francisco, 17 giugno 1948;

— Convenzione concernente l'applicazione dei principî del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva (n. 98) Ginevra, 8 giugno 1949.

ART. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alle Convenzioni indicate nell'articolo precedente a decorrere dalla loro entrata in vigore in conformità, rispettivamente, agli articoli 15 e 8 delle Convenzioni stesse.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.