



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



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

Confidenziale¹

Unione sindacale di base (USB) v. Italy

Denuncia N. 170/2018

RAPPORTO AL COMITATO DEI MINISTRI

Strasburgo, 26 Gennaio 2022

¹ Si ricorda che secondo l'Art. 8§2 del Protocollo, questo rapporto non sarà reso pubblico fino a quando non sarà adottata una risoluzione da parte del Comitato dei Ministri, o non più tardi di quattro mesi successivi alla trasmissione al Comitato dei Ministri, ossia il 5 Luglio 2022.

Introduzione

1. In forza dell'Art. 8§2 del Protocollo che prevede un sistema di denunce collettivo ("il Protocollo"), la Commissione Europea dei Diritti Sociali, una commissione di esperti indipendenti della Carta Sociale Europea ("la Commissione") trasmette al Comitato dei Ministri il suo rapporto sul Sicilia e N. 170/2018. Il rapporto contiene la decisione della Commissione in merito al ricorso (adottata il 26 Gennaio 2022); la decisione sull'ammissibilità (adottata il 3 Luglio 2019) si trova in allegato.

2. Il Protocollo è entrato in vigore il 1 Luglio 1998. È stato ratificato da Belgio, Croazia, Cipro, la Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo e Svezia. Inoltre, Bulgaria, Slovenia e Spagna sono legati a questa procedura in forza dell' Articolo D della Carta Sociale Riveduta del 1996.

3. La procedura della Commissione si è basata sulle disposizioni dei Regolamenti del 29 Marzo 2004 adottate durante la sua 201[°] sessione e con ultima revisione in data 19 Maggio 2021 durante la sua 320[°] sessione.

4. Il rapporto è stato trasmesso al Comitato dei Ministri il 4 Marzo 2022. Si rammenta che in forza dell' Articolo 8§2 del Protocollo, questo rapporto non sarà reso pubblico fino a quando non sarà adottata una risoluzione da parte del Comitato dei Ministri, o non più tardi di quattro mesi successivi alla sua trasmissione al Comitato dei Ministri, ossia il 5 Luglio 2022.

² Questo rapporto può essere soggetto a revisione editoriale.



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



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

DECISIONE SUL MERITO

Adozione: 26 Gennaio 2022

Notifica: 4 Marzo 2022

Divulgazione: 5 Luglio 2022

Unione sindacale di base (USB) v. Italy

Denuncia N. 170/2018

La Commissione Europea dei Diritti Sociali, commissione indipendente di esperti stabilita secondo l'Articolo 25 della Carta Sociale Europea ("la Commissione"), durante la sua 325° sessione composta come segue:

:

Karin LUKAS, Presidente
Eliane CHEMLA, Vice Presidente
Aoife NOLAN, Vice Presidente
Giuseppe PALMISANO, Relatore Generale
József HAJDU
Barbara KRESAL
Kristine DUPATE
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Ekaterina TORKUNOVA
Tatiana PUIU
Paul RIETJENS
George THEODOSIS
Mario VINKOVIC
Miriam KULLMANN

Assistita da Henrik KRISTENSEN, Vice Segretario Esecutivo

- 2 -

Avendo deliberato in data 8 Dicembre 2021, 25 e 26 Gennaio 2022, sulla base del rapporto presentato da Karin LUKAS,

Emette la seguente decisione adottata in questa data:

PROCEDURA

1. il ricorso presentata da *Unione sindacale di base (USB)* ("USB") è stata registrata in data 9 Agosto 2018.

2. USB sostiene che la situazione in Italia, dove municipalità ed enti pubblici in Sicilia e Campania fanno uso abusivo dei contratti per "lavoratori socialmente utili", considerato che questi lavoratori svolgono lavoro regolare che dovrebbe essere assegnato ad impiegati sottoposti a contratto permanente o a tempo determinato, equivale alla violazione degli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4, 12§1, 24 come anche E della Carta Sociale Europea Riveduta ("la Carta").

3. In data 3 Luglio 2019, in riferimento all' Articolo 6 del Protocollo 1995 che prevede un sistema di denunce collettivo ("il Protocollo") la Commissione dichiara il ricorso ammissibile per quanto concerne gli Articoli 1§1, 1§2, 4§4 e 24 come anche E letti congiuntamente ai punti 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 24 e 12§1 della Carta. Ha dichiarato il rimanente inammissibile.

4. Nella sua decisione di ammissibilità, la Commissione ha invitato il Governo a sottoporre presentazioni scritte in merito al ricorso entro il 6 Settembre 2019.

5. In riferimento all'Articolo 7§§1 e 2 del Protocollo, la Commissione ha invitato gli Stati Parti del Protocollo e gli Stati aventi fatto una dichiarazione in accordo con l'Articolo D§2 della Carta così come le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro o lavoratori menzionate nell' Articolo 27§2 della Carta del 1961, a notificare entro il 6 Settembre 2019 qualsiasi osservazione intendano presentare sul ricorso.

6. Le presentazioni scritte del Governo sul merito del ricorso sono state registrate in data 5 Settembre 2019.

7. In forza del Regolamento 31§2 del sistema di Regolamenti della Commissione ("i Regolamenti"), USB è stata invitata a presentare una risposta alle presentazioni del Governo sul merito entro il 15 Novembre 2019. La risposta di USB alle presentazioni del Governo sono state registrate in data 14 Novembre 2019.

8. In forza del Regolamento 31§3 del sistema di Regolamenti, il Governo è stato invitato a presentare una replica alla risposta di USB entro il giorno 8 Gennaio 2020. La replica del Governo è stata registrata in data 2 Gennaio 2020.

- 3 -

PRESENTAZIONE DELLE PARTI

A – L'organizzazione ricorrente

9. USB sostiene che la legislazione italiana ed i precedenti legali in Sicilia e Campania non proteggono adeguatamente i "lavoratori socialmente utili" svolgenti lavoro regolare che dovrebbe essere assegnato ad impiegati sottoposti a regolare contratto permanente o a tempo determinato. Un regime di contratto permanente o a tempo determinato consentirebbe un impiego stabile, un guadagno tramite lavoro intrapreso liberamente, sufficiente remunerazione e avanzamenti di carriera. In aggiunta, USB sostiene che i "lavoratori socialmente utili" non godono di un ragionevole preavviso di licenziamento, del diritto di protezione contro il licenziamento senza giusta causa o di appello contro tale licenziamento e la richiesta di un adeguato risarcimento.

10. USB sostiene inoltre che questa categoria di lavoratori è discriminata rispetto al personale con contratto permanente o a tempo determinato per quanto riguarda una protezione data dalla sicurezza sociale alternativa ed il diritto ad aver garantito uno status di impiego regolare con la pubblica amministrazione che usufruisce dei loro servizi.

11. In considerazione di ciò, USB chiede alla Commissione di riconoscere che la situazione in Italia rappresenta una violazione degli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4, 12§1 e 24 letti da soli così come l' Articolo E letto in congiunzione con ciascuna delle sopracitate disposizioni della Carta.

B – Il Governo convenuto

12. Il Governo dichiara che la situazione dei “lavoratori socialmente utili” non corrisponde ad una autentica relazione di impiego visto che non comporta la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità. Secondo il Governo, il “lavoro socialmente utile” è una rete di sicurezza sociale usata per evitare la disoccupazione e l'uso continuato di questa categoria di lavoratori non rappresenta un abuso dei contratti, bensì una forza trainante per la graduale integrazione di tali lavoratori nel mercato del lavoro regolare.

13. Il Governo di conseguenza richiede alla Commissione di considerare il ricorso infondato sotto ogni aspetto.

LEGGI E COSTUMI NAZIONALI RILEVANTI

A – Principi Costituzionali

14. Costituzione della Repubblica Italiana del 1 Gennaio 1948:

Articolo 38, paragrafi 1 e 2

“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

(...)”

- 4 -

Articolo 97, paragrafo 4

“Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.”

B – Quadro normativo generale concernente i “lavoratori socialmente utili”

15. Decreto legislativo N. 244/1981 – Norme sugli interventi di integrazione salariale straordinaria in favore dei lavoratori nel meridione – come da emendamento della Legge N. 380/1981

L'Articolo 1 prevede che “l'integrazione del trattamento salariale (...) può essere ulteriormente prolungato fino ad un massimo fino ad un massimo di sei mesi nei casi di lavoro pianificato e finanziato (...). L'accertamento delle condizioni di cui al precedente comma è effettuato dal Comitato dei Ministri per il coordinamento della politica industriale (C.I.P.I.), su proposta del Ministro del lavoro e della sicurezza sociale che adotta i conseguenti provvedimenti mediante propri decreti trimestrali”.

L'Articolo 1bis (come da emendamento della Legge N. 390/1981) prevede che “una somma pari alla differenza tra la somma corrisposta dall'INPS a titolo di integrazione salariale e il salario o stipendio che sarebbe stato percepito in costanza del rapporto di lavoro e comunque, non superiore a quello dei lavoratori che nell'Amministrazione pubblica interessata svolgono pari mansioni”.

16. Decreto Legislativo N. 747/1983 – Norme sugli interventi di integrazione salariale straordinaria in favore dei lavoratori nel meridione – come da emendamento

L'Articolo 3§1 dispone che il trattamento previsto nell' Articolo 1 del Decreto Legislativo N. 244/1981 può essere ulteriormente esteso alle stesse condizioni per un massimo di dodici mesi.

17. Legge N. 223/1991 – Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità Europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro

La legge prevede che le liste di mobilità includano persone che siano state collettivamente o individualmente licenziate da un'impresa a seguito di cessazione, trasformazione o riduzione delle operazioni o dei loro lavori specifici.

18. Decreto Legislativo N. 299/1994 – Norme in materia di integrazione salariale straordinaria rispetto ai lavoratori nel meridione – come emendato dalla Legge N. 451/1994

L' Articolo 14 prevede (abrogato dal Decreto Legislativo N. 468/1997) che *"i destinatari o dei sussidi salariali straordinari o dell'indennità di mobilità, o persone disoccupate da lungo tempo possono essere assegnate al lavoro socialmente utile presso la pubblica amministrazione"*. L'Articolo 14§2 prevede che l'uso di lavoratori socialmente utili non porti allo stabilirsi di una relazione di impiego, non implichi la perdita del sussidio salariale straordinario e non comporti la cancellazione dalle liste di impiego o dalle liste di mobilità. L'Articolo 14§4 prevede che la remunerazione per persone disoccupate che non ricevono alcuna indennità di sicurezza sociale sia fissata a 7,500 lire ad ora.

- 5 -

19. Decreto Legislativo N. 510/1996 – Norme in merito al lavoro socialmente utile, interventi a supporto del reddito nel settore della sicurezza sociale – come emendato dalla Legge N. 608/1996

L' Articolo 1§3 prevede che *"le persone che rientrano nei requisiti di cui al paragrafo 1 che non ricevono alcuna indennità di sicurezza sociale possono essere usate in un progetto per un periodo non superiore ai dodici mesi, e per tali persone può essere richiesta una indennità non superiore a 800,000 lire al mese dalla cassa prevista al paragrafo 7. L'indennità sarà pagata dall'Istituto Nazionale di lavoro socialmente utile (INPS) e sarà governato dalle norme in merito a mobilità e indennità di mobilità. I lavoratori stessi possono ricevere una somma a supplemento delle suddette indennità da parte di enti patrocinanti o operatori rispetto ai giorni effettivamente lavorati"*.

20. Decreto Legislativo N. 280/1997 – Norme in materia di interventi a favore di giovani inoccupati al sud

L'Articolo 1§2 stabilisce regole speciali di assegnazione al lavoro di pubblica utilità per giovani tra i 21 ed i 32 anni di età, che abbiano fatto parte della categoria 1 delle liste di collocamento per oltre trenta mesi.

L'Articolo 1§5 prevede che tale assegnazione non dia luogo a rapporto di impiego e non comporti la cancellazione dalle liste di collocamento.

21. Decreto Legislativo N. 81/2000 – Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili – come da emendamento

L'Articolo 2§1 prevede che possono continuare ad essere assegnati a lavori socialmente utili coloro che abbiano effettivamente maturato dodici mesi di permanenza in tali attività nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 1999. L'Articolo 4§1 prevede che l'uso di lavoratori socialmente utili non significhi lo stabilirsi di un rapporto di impiego. Tali lavoratori dovranno svolgere compiti per non meno di 20 ore a settimana e non più di otto ore al giorno, con una indennità mensile di 850,000 lire per il lavoro svolto..

L'Articolo 4§2 prevede che il periodo di uso di lavoratori socialmente utili, a partire dal 1 Maggio 2000, non sia superiore ai sei mesi, e che sia rinnovabile una volta per un ulteriore periodo di sei mesi. In caso di rinnovo, il 50 per cento dell'indennità è pagato dall'ente operatore.

22. Legge N. 388/2000 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

L'Articolo 78§2 prevede che l'uso da parte della pubblica amministrazione di persone che svolgono lavori socialmente utili non può superare un periodo di sei mesi, rinnovabile per un periodo massimo di otto mesi.

23. Legge N. 296/2006 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)

L'Articolo 1§1156(f, f-bis e g-bis) prevede ed incentiva l'assunzione a partire dal 2007 di lavoratori socialmente utili con contratto indeterminato nelle municipalità con meno di 5,000 abitanti ed una cassa straordinaria per Calabria e Campania, inoltre prevede un finanziamento aggiuntivo di 50 milioni di euro all'anno a partire dall'anno finanziario 2008, al fine di stabilizzare i lavoratori socialmente utili, implementare iniziative di politiche del lavoro attive nelle regioni e pagare indennità di sicurezza sociale.

- 6 -

24. Legge Regionale N. 5/2014 – Disposizioni finanziarie

L'Articolo 30§1 prevede che al fine di favorire l'assunzione con contratto indeterminato dei lavoratori di cui all'Articolo 2§1 del Decreto Legislativo del 28 Febbraio 2000, N. 81 <...> che al 31 Dicembre 2013 siano in possesso di contratto a tempo determinato o usati in attività socialmente utili <...>, il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative predispone l'elenco regionale previsto <...> sulla base dei seguenti criteri prioritari:

anzianità di utilizzazione;

in caso di parità maggior carico familiare;

in caso di ulteriore parità anzianità anagrafica.

25. Decreto Legislativo N. 150/2015 – Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive

L'Articolo 26§3 prevede che l'uso di lavoratori socialmente utili non significa lo stabilirsi di un rapporto di impiego. Stabilisce un limite di 20 ore a settimana ed una remunerazione pari a 460.28 euro, corrispondente alla misura di sicurezza sociale garantita a soggetti con basso reddito e condizioni di vita indigenti.

L'Articolo 26§4 prevede che la remunerazione per ore settimanali dei lavoratori socialmente utili corrisponda alla proporzione tra il trattamento stesso e il livello retributivo iniziale, calcolato al netto delle ritenute previdenziali ed assistenziali, previsto per i dipendenti che svolgono attività analoghe presso il soggetto promotore dell'intervento.

L'Articolo 26§7 prevede che l'indennità pagata ai lavoratori socialmente utili sia incompatibile con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, degli ordinamenti sostitutivi, esonerativi ed esclusivi dell'assicurazione medesima e con i trattamenti di pensionamento anticipato.

In conformità con l'Articolo 26§11, il periodo di impegno nelle attività di lavori socialmente utili per i quali è stata erogata una indennità può essere calcolato ai fini del pensionamento.

26. Decreto Legislativo N. 75/2017 – Disposizioni in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

L'Articolo 20§14 prevede che "le assunzioni a tempo indeterminato (...) sono consentite anche nel triennio 2018-2020. Per le finalità di cui al presente comma le amministrazioni interessate possono utilizzare, altresì, le risorse di cui ai commi 3 e 4 o previste da leggi regionali, nel rispetto delle modalità, dei limiti e dei criteri previsti nei commi citati. (...) gli enti territoriali calcolano la propria spesa di personale al netto dell'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e

27. Legge Regionale N. 27/2016, 8/2017 e 9/2021 – Disposizioni in materia di stabilizzazione del personale precario

La Legge regionale N. 27/2016, Articolo 4§1, prevede che sia autorizzata, fino al 31 dicembre 2019, la prosecuzione delle attività socialmente utili svolte dai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche ed integrazioni <...>.

- 7 -

28. Circolare dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale del 25 Gennaio 2019

Questa circolare stabilisce che a partire dal 1 Gennaio 2019 l'indennità pagata ai lavoratori socialmente utili ammonta a 592.97 euro al mese.

29. Decreto Legislativo N. 178/2020 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

Questa stabilisce metodi semplificati per l'assunzione di lavoratori socialmente utili, al fine di essere inclusi nei profili professionali di quelle aree e categorie che non richiedono qualifiche di studio oltre il completamento delle scuole dell'obbligo. Per profili professionali che richiedono solo il completamento con successo delle scuole dell'obbligo, i lavoratori con priorità basata sulle procedure di selezione pubblica saranno assunti direttamente, a prescindere che la selezione sia stata fatta dall'ente che offre l'assunzione o da altro ente.

30. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 Dicembre 2020 – Disposizioni in materia di distribuzione delle risorse per sostenere l'assunzione di lavoratori socialmente utili con contratto a tempo indeterminato, compresi contratti part-time

Questo Decreto prevede che sia distribuito un ammontare di 42,706,834.68 euro per quattro regioni (Basilicata, Calabria, Campania e Puglia) al fine di permettere la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili già presenti tramite regolari contratti di impiego all'interno dell'amministrazione pubblica.

C – Precedenti legali nazionali

31. Corte di Cassazione, Sentenza N. 3/2007 del 3 Gennaio 2007

In questa sentenza, la Corte di Cassazione stabilisce che il rapporto tra un lavoratore socialmente utile e l'ente pubblico che ne fa uso non costituisce un rapporto di impiego bensì un rapporto legale con natura di sussidio pubblico, in base all'Articolo 38 della Costituzione.

32. Corte di Cassazione, Sentenza N. 23317/2015

In questa sentenza, la Corte di Cassazione stabilisce che *“il concetto [di lavoratori socialmente utili] integra gli ammortizzatori sociali esistenti (inclusione di lavoratori licenziati in liste di mobilità; piano di salario garantito; indennità di disoccupazione) ed è uno strumento innovativo per contrastare la disoccupazione, essendo stato creato con chiaro intento di sicurezza sociale”*.

33. Corte di Cassazione, Sentenza N. 6155/2018 del 14 Marzo 2018

In questa sentenza, la Corte di Cassazione stabilisce che *“pursuant to Articolo 8 of Legislative Decree N. 468/1997, later reproduced by Articolo 4 of Legislative Decree N. 81/2000, l'utilizzazione di tali lavoratori non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro, ma realizza un rapporto speciale che coinvolge più soggetti di matrice assistenziale e con una finalità formativa diretta alla riqualificazione del personale per una possibile ricollocazione. Quindi, l'impiego temporaneo di lavoratori socialmente utili nella pubblica amministrazione per l'implementazione di uno specifico progetto non può essere qualificata come rapporto di impiego, realizzandosi con esso un rapporto di lavoro speciale di matrice essenzialmente assistenziale, inserito nel quadro di un programma specifico che utilizza i contributi pubblici”*.

- 8 -

34. Corte di Cassazione, Sentenza N. 17101/2017 del 11 Luglio 2017

In questa sentenza, la Corte di Cassazione stabilisce che *“in merito allo svolgimento di lavori socialmente utili , la qualificazione normativa di questo particolare rapporto avente matrice assistenziale e componente formativa, non esclude che nella pratica il rapporto possa avere caratteristiche di rapporto di impiego regolare, con conseguente applicazione dell’ Articolo 2126 del Codice Civile e, ai fini della qualifica di tale rapporto come rapporto di impiego, si noti che è fondamentale che il lavoratore sia effettivamente incluso in progetti svolti dalla pubblica amministrazione e inquadrato in un servizio che ricada all’interno dei fini istituzionali di tale amministrazione”*.

35. Corte di Cassazione, Sentenza N. 5896/2020 del 3 Marzo 2020

In questa sentenza, la Corte di Cassazione stabilisce che *“solo se il servizio reso presenta una radicale divergenza dal progetto, il rapporto diventa subordinato ed è regolato dall’Articolo 2126 del Codice Civile”*.

36. Corte d’Appello di Palermo, Sentenza N. 291/2020 del 4 Maggio 2020

In questa sentenza, la Corte d’Appello di Palermo stabilisce che *“la classificazione legale dei lavoratori socialmente utili come un rapporto speciale con matrice assistenziale e componente formativa non esclude la possibilità che nella pratica il rapporto possa avere caratteristiche di rapporto di impiego regolare, con conseguente applicazione dell’Articolo 2126 del Codice Civile. Ai fini della classificazione del rapporto come un rapporto di impiego de facto per la pubblica amministrazione, è importante che la persona impiegata sia effettivamente parte della pubblica amministrazione ed assegnata ad un servizio che ricada all’interno degli scopi istituzionali di tale amministrazione, l’assenza di un atto formale di nomina non è rilevante, è altresì irrilevante che il rapporto sia a tempo determinato o nullo a causa della violazione delle regole obbligatorie sulla proibizione di nuove assunzioni ”*

MATERIALE INTERNAZIONALE RILEVANTE

A – Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)

37. Convenzione (N. 111) sulla discriminazione in materia di impegno e nelle professioni (approvata il 25 Giugno 1958, entrata in vigore il 15 Giugno 1960)

Articolo 1(3)

“3. Ai fini della presente convenzione, le parole « impiego » e « professione » comprendono l’accesso alla formazione professionale, l’accesso all’impiego e alle differenti professioni, e le condizioni di impiego.”

38. Convenzione (N. 102) concernente la Norma Minima sulla Sicurezza Sociale (approvata il 28 Giugno 1952, entrata in vigore il 27 Aprile 1955)

Articolo 25

“Ogni Stato membro per il quale la presente Parte della convenzione è in vigore deve garantire alle persone protette l’attribuzione di prestazioni di vecchiaia, in conformità agli articoli seguenti di detta Parte.”

...

Articolo 29

“1.La prestazione citata all’articolo 28 deve, nell’evento coperto, essere garantita almeno : a) alle persone protette che abbiano compiuto, prima dell’evento, secondo regole prescritte, un periodo che può consistere sia in 30 anni di contribuzione o di impiego, sia in 20 anni di residenza ; b) quando in linea di massima tutte le persone attive vengono protette, alle persone

protette che hanno compiuto un periodo prescritto di contribuzione e a nome delle quali sono state versate, nel corso del periodo attivo della propria vita, quote il cui numero medio annuale raggiunga una cifra prescritta. ”

39. Convenzione (N. 158) sulla Cessazione del Lavoro (approvata il 22 Giugno 1982, entrata in vigore il 23 Novembre 1985)

Articolo 2

“1. La presente convenzione si applica a tutti i settori di attività economica e a tutti i lavoratori dipendenti.

2. Un Membro potrà escludere dal campo di applicazione dell'insieme o di alcune disposizioni della presente convenzione le seguenti categorie di lavoratori dipendenti:

- a) i lavoratori assunti con un contratto di lavoro a tempo determinato o per un compito specifico;
- b) i lavoratori che esercitano un periodo di prova o che non hanno maturato l'anzianità richiesta, a condizione che la durata di tale periodo sia fissata in anticipo e che essa sia ragionevole;
- c) i lavoratori assunti a titolo occasionale per un breve periodo.

Articolo 4

Un lavoratore non dovrà essere licenziato senza che esista un motivo valido di licenziamento legato all'attitudine o alla condotta del lavoratore, o fondata sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio.

Articolo 11

Un lavoratore oggetto di una misura di licenziamento avrà diritto ad un preavviso di durata ragionevole o ad un indennizzo sostitutivo, a meno di essersi reso colpevole di una grave colpa, cioè una colpa di natura tale che non si possa ragionevolmente esigere dal datore di lavoro che continui a tenere tale lavoratore durante il periodo di preavviso.”

40. Raccomandazione (N. 111) sulla Discriminazione rispetto a Impiego ed Occupazione (approvata il 25 Giugno 1958)

Articolo 2

Ogni Stato membro per il quale la presente convenzione è in vigore s'impegna a formulare e ad applicare una politica nazionale tendente a promuovere, con metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali, l'uguaglianza di possibilità e di trattamento in materia d'impiego e di professione, al fine di eliminare qualsiasi discriminazione in questa materia. Questa politica deve essere applicata per mezzo di misure legislative, la collaborazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e degli altri organismi idonei o in qualsiasi altro modo compatibile con le circostanze e agli usi nazionali, e deve tenere in considerazione i seguenti principi:

- a) la promozione di pari opportunità e trattamento nell'impiego e nell'occupazione sono una materia di interesse pubblico
- b) ogni individuo deve senza discriminazione alcuna godere di pari opportunità e trattamento rispetto a —
 - i) accesso a servizi di orientamento professionale, di formazione professionale e di collocamento;
 - ii) accesso a formazione e collocamento di propria scelta sulla base delle proprie capacità individuali rispetto a tale formazione o collocamento;
 - iii) avanzamento di carriera in accordo con il proprio carattere individuale, esperienza, abilità e diligenza;
 - iv) sicurezza sul mantenimento dell'impiego;
 - v) remunerazione consona al lavoro svolto;

- 10 -

vi) condizioni di lavoro compreso ore di lavoro, periodi di riposo, ferie annuali retribuite, sicurezza occupazionale, misure per la salute sul lavoro, così come misure di sicurezza sociale, istituti di assistenza sociale ed indennità previste in concomitanza con l'impiego..”

41. Raccomandazione (N. 122) sulla Politica d'Impiego (approvata il 9 Luglio 1964)

Articolo 1

(1) Allo scopo di stimolare il progresso e lo sviluppo economico, di elevare i livelli di vita, di corrispondere ai bisogni di manodopera e di risolvere il problema della disoccupazione e della

sottoccupazione, ogni Stato membro formulerà ed applicherà, come obiettivo essenziale, una politica attiva tendente a promuovere il pieno impiego, produttivo e liberamente scelto.

(2) Tale politica dovrà tendere a garantire che —

(a) che vi sarà lavoro per tutte le persone disponibili e in cerca di lavoro;

(b) che tale lavoro sarà il più produttivo possibile ;

(c) che vi sarà libera scelta dell'occupazione e che ogni lavoratore avrà tutte le possibilità per acquisire le qualificazioni necessarie per occupare un impiego che gli convenga e di utilizzare in tale impiego le sue qualificazioni, nonché le sue attitudini, qualunque sia la sua razza, il suo sesso, la sua religione, la sua opinione politica, la sua ascendenza nazionale o la sua origine sociale.

B – L'Unione Europea

42. Direttiva del Consiglio Europeo 1999/70/CE del 28 Giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato

(...)

ALLEGATO: ETUC-UNICE-CEEP accordo quadro sul lavoro a tempo determinato

“(…)

Campo d'applicazione (clausola 2)

1. Il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro.

2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o le parti sociali stesse possono decidere che il presente accordo non si applichi ai:

a) rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato;

b) contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici.

(...)

Definizioni (clausola 3)

1. Ai fini del presente accordo, il termine “lavoratore a tempo determinato” indica una persona con un contratto o un rapporto di lavoro definiti direttamente fra il datore di lavoro e il lavoratore e il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico.

2. Ai fini del presente accordo, il termine “lavoratore a tempo indeterminato comparabile” indica un lavoratore con un contratto o un rapporto di lavoro di durata indeterminata appartenente allo stesso stabilimento e addetto a lavoro/ occupazione identico o simile, tenuto conto delle qualifiche/competenze.

- 11 -

In assenza di un lavoratore a tempo indeterminato comparabile nello stesso stabilimento, il raffronto si dovrà fare in riferimento al contratto collettivo applicabile o, in mancanza di quest'ultimo, in conformità con la legge, i contratti collettivi o le prassi nazionali.

Principio di non discriminazione (clausola 4)

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

(...)"

43. Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)

Caso C-316/13, Fenoll, CGUE Sentenza del 6 Marzo 2015

La CGUE ha affermato che, secondo il precedente stabilito dalla Corte, la nozione di «lavoratore» nel quadro della direttiva 2003/88 deve essere definita in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate. Pertanto, deve essere qualificata come "lavoratore" una persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali e accessorie. La caratteristica del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione (Caso C-316/13, Fenoll, CGUE Sentenza del 6 Marzo 2015, §27). La CGUE ha affermato inoltre che nell'ambito della qualificazione relativa alla nozione di «lavoratore», che spetta al giudice nazionale, quest'ultimo deve fondarsi su criteri obiettivi e valutare nel loro complesso tutte le circostanze del caso di cui è investito, riguardanti la natura sia delle attività interessate sia del rapporto tra le parti in causa (ibid., §29). Secondo i precedenti stabiliti dalla CGUE, né la produttività più o meno elevata dell'interessato né l'origine delle risorse per la retribuzione né, tantomeno, il livello limitato di quest'ultima possono avere alcuna conseguenza sulla qualità di lavoratore ai sensi del diritto dell'Unione (ibid., §34).

Caso C-216/15, Betriebsrat der Ruhlandklinik GmbH, CGUE Sentenza del 17 Novembre 2016

La CGUE ha stabilito che la nozione di "lavoratore" riguarda qualsiasi persona che fornisca un lavoro e che sia tutelata a tal titolo nello Stato membro interessato. (Caso C-216/15, Betriebsrat der Ruhlandklinik GmbH, CGUE Sentenza del 17 Novembre 2016, §26). La caratteristica essenziale di un rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in cambio delle quali percepisca una retribuzione, senza che siano determinanti a tal fine la qualificazione giuridica nel diritto nazionale e la forma di tale rapporto nonché la natura del nesso giuridico che lega le due persone (ibid., §27).

Caso C-157/11, Sibilio, CGUE Sentenza del 15 Marzo 2012

La CGUE ha già valutato la situazione dei lavoratori socialmente utili e se la Direttiva 1999/70 sia ad essi applicabile o se tali lavoratori debbano essere considerati persone con un rapporto di lavoro definito direttamente fra il datore di lavoro e il lavoratore e il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data costituita nel caso di specie dalla fine del progetto. La CGUE ha inoltre valutato se la clausola 4 dell'accordo quadro impedisca ad un lavoratore socialmente utile di percepire una retribuzione inferiore a quella di un lavoratore a tempo indeterminato che svolga le medesime mansioni

- 12 -

ed abbia la medesima anzianità lavorativa per il solo fatto che il suo rapporto lavorativo sia iniziato come lavoratore socialmente utile o se ciò costituisca una ragione oggettiva atta a giustificare un trattamento retributivo meno favorevole (Caso C-157/11, Sibilio, CGUE Sentenza del 15 Marzo 2012, §24). La CGUE stabilisce che l'accordo quadro muove dalla premessa che i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro, pur riconoscendo che i contratti di lavoro a tempo determinato sono una caratteristica dell'impiego in alcuni settori o per determinate occupazioni e attività (ibid., §38). La CGUE ha deciso che spetta agli Stati membri e/o alle parti sociali definire ciò che costituisce un contratto o un rapporto di lavoro rientrante nell'accordo quadro, conformemente alla clausola 2, punto 1, del medesimo (ibid., §45). È emerso che per la CGUE l'utilizzo di lavoratori per le attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche in base a tale diritto. (ibid., §46). Ciò nondimeno, la CGUE constata che il diritto italiano non esclude che le prestazioni fornite nel contesto di un progetto di lavori socialmente utili possano, in realtà, presentare concretamente le caratteristiche di una prestazione di lavoro subordinato. Se così è, il legislatore italiano non può rifiutare la qualifica giuridica di rapporto di lavoro subordinato a rapporti che, oggettivamente, rivestono una siffatta natura. Spetta al giudice del rinvio e non alla Corte verificare la fondatezza di tale valutazione del diritto nazionale. (ibid., §48). La qualificazione formale, da parte del legislatore nazionale, del rapporto costituito tra una persona che svolge lavori socialmente utili e l'amministrazione pubblica per cui vengono effettuati questi lavori non può escludere che a detta persona debba tuttavia essere conferita la qualità di lavoratore in base al diritto nazionale, se tale qualifica

formale è solamente fittizia e nasconde in tal modo un reale rapporto di lavoro ai sensi di tale diritto (ibid., §49). Nel caso del richiedente la CGUE ha messo in evidenza che anche la Corte Nazionale ha riconosciuto che nella pratica il lavoro del richiedente costituiva rapporto di impiego. La clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro offre agli Stati membri e/o alle parti sociali la facoltà di sottrarre al campo di applicazione di tale accordo quadro i rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato nonché i contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici. (ibid., §53). Pertanto, la CGUE ha concluso che la clausola 2 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, che prevede che il rapporto costituito tra i lavoratori socialmente utili e le amministrazioni pubbliche per cui svolgono le loro attività non rientri nell'ambito di applicazione di detto accordo quadro (ibid., §58).

LA LEGGE

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Riguardo la presunta violazione della legge dell'Unione Europea

44. La Commissione nota che le denunce presentate dall'organizzazione ricorrente sono basate principalmente su presunte violazioni della legge dell'Unione Europea e sulle decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

45. A tal proposito, la Commissione fa notare che la legge della Carta e la legge UE sono due sistemi legali differenti, pertanto i principi, le regole e gli obblighi che costituiscono la legge UE non coincidono necessariamente con il sistema di valori, principi e diritti contenuti nella Carta.

46. In particolare, la Commissione ha già considerato che non è pertinente né valutare la conformità delle situazioni nazionali con la direttiva dell'Unione Europea, né la conformità con la direttiva della Carta Sociale Europea (vedi *Confédération Générale du Travail* (CGT) v. France, Denuncia N. 55/2009, decisione sul merito del 23 Giugno 2010, §§32 e 33; LO e TCO v. Svezia, Denuncia N. 85/2012, decisione sull'ammissibilità e il merito del 3 Luglio 2013, §§ 72 a 74;

- 13 -

Congresso dei Sindacati Irlandesi v. Irlanda, Denuncia N. 123/2016, decisione sul merito del 12 Settembre 2018, §114). Il mandato della Commissione è valutare se la legislazione nazionale sia compatibile con gli standard della Carta Sociale Europea (vedi, *mutatis mutandis*, *Unione Generale Lavoratori - Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato* (UGL-CFS) e *Sindacato autonomo polizia ambientale forestale* (SAPAF) v. Italia, Denuncia N. 143/2017, decisione sul merito del 3 Luglio 2019, §99).

In riferimento al concetto di "lavoro socialmente utile" ed il suo contesto

47. A partire dall'autunno 1973, la crisi economica ha colpito pesantemente diversi Paesi, compresa l'Italia. Molti lavoratori sono stati licenziati e si è presentata la necessità di provvedere una soluzione a questa situazione, specialmente in alcune regioni d'Italia, come la Sicilia e la Campania. In Italia, il metodo del "lavoro socialmente utile" è stato largamente usato durante gli anni 1990 e successivamente il Governo italiano ha emanato diverse leggi e decreti per stabilire il concetto di "lavoro socialmente utile". La concezione di "lavoro socialmente utile" è stata implementata tramite progetti nella pubblica amministrazione e sono state create opportunità di lavoro per i disoccupati. Il pubblico impiego è stata la soluzione preferita dalle persone senza lavoro e questo tipo di ingaggio è stato supportato anche dalle unioni sindacali in quanto considerato il più stabile nel tempo.

Nonostante all'inizio il "lavoro socialmente utile" fosse stato pensato per essere usato dalla pubblica amministrazione nell'implementazione di uno specifico progetto e per

semplici incarichi a breve termine, col passare del tempo la situazione è mutata ed i “lavoratori socialmente utili” sono diventati persone formalmente disoccupate che nella pubblica amministrazione praticamente hanno svolto lo stesso lavoro degli impiegati statali, in alcuni casi anche per decenni. Dopo un certo periodo di tempo è iniziata la cosiddetta “stabilizzazione”, ossia la conversione del “lavoro socialmente utile” in contratti regolari a tempo determinato o indeterminato, sono stati stanziati dei fondi alle regioni, per permettere loro di “stabilizzare” i “lavoratori socialmente utili” e si è cercato di dare a tali lavoratori un impiego nella pubblica amministrazione. A causa della crisi per il COVID-19, la conversione dei contratti dei “lavoratori socialmente utili” in contratti regolari a tempo determinato o indeterminato è stata ritardata e la pubblica amministrazione continua ad utilizzare i “lavoratori socialmente utili” per svolgere incarichi specifici arrivati con la crisi.

48. Secondo il Governo, tra il 2001 ed il 2019 il numero di persone che ha ricevuto un’indennità per “lavoro socialmente utile” è sceso da 39,000 a 6,781 in totale. Inoltre, la legislazione nazionale ha permesso di distribuire delle risorse per finanziare la “stabilizzazione” dei “lavoratori socialmente utili” in certe regioni, con lo scopo di ridurre a zero il numero di tali lavoratori entro il 2020. In più la legislazione nazionale ha dato l’opportunità di impiegare a tempo indeterminato questa categoria di lavoratori nelle municipalità con meno di 5,000 abitanti, permettendo la “stabilizzazione” di 410 lavoratori in Campania e 52 in Sicilia. Tra il 2007 e il 2010 è stato stanziato un milione € all’anno per “stabilizzare” i “lavoratori socialmente utili” nelle municipalità con meno di 50,000 abitanti, permettendo la “stabilizzazione” di 13 “lavoratori socialmente utili” in Campania e 125 in Sicilia.

49. La Commissione nota che le parti sono in disaccordo sullo status di “lavoratori socialmente utili”. Mentre USB afferma che la maggior parte di tali lavoratori sia diventata parte della pubblica amministrazione svolgendo incarichi ordinari simili a quelli svolti in quelle stesse amministrazioni da impiegati con contratti a tempo

- 14 -

determinato o indeterminato, il Governo afferma che il concetto di “lavoratori socialmente utili” è legato unicamente al sistema di sicurezza sociale finalizzato alla reintegrazione dei disoccupati nel mercato del lavoro e non può in alcun modo essere assimilato ad un rapporto di impiego regolare.

50. La Commissione nota che deve essere fatta una distinzione tra “lavoratori socialmente utili” che nella pubblica amministrazione svolgono determinati incarichi a breve termine in un progetto specifico ed unicamente per la durata di tale progetto, ed i “lavoratori socialmente utili” che nella pubblica amministrazione lavorano per lunghi periodi di tempo. Questi ultimi sono diventati parte di quelle amministrazioni e svolgono incarichi simili a quelli svolti nelle stesse amministrazioni da impiegati regolari con contratti a tempo determinato o indeterminato e che svolgono incarichi eccedenti i limiti dei progetti in questione.

51. Per quanto concerne la prima categoria di lavoratori, la Commissione considera che il loro status sia più vicino a quello di una persona alla ricerca di lavoro, inclusa nelle liste di collocamento e ricevente un’indennità, piuttosto che a quello di una persona inserita nel regolare mercato del lavoro regolare; lo scopo di tale sistema è quindi quello di fornire a tali persone una sicurezza sociale in forma di indennità promuovendo al contempo la reintegrazione nel mercato del lavoro. Tali lavoratori non costituiscono una parte delle pubbliche amministrazioni interessate e gli incarichi che svolgono in loro favore sono limitati nel tempo e nella sostanza, normalmente relativi a specifici progetti.

52. Per quanto riguarda la seconda categoria, la Commissione nota che le caratteristiche principali del loro status sono: essere utilizzati come “lavoratori socialmente utili” per lunghi periodi di tempo; lo svolgimento di incarichi simili se non

uguali a quelli svolti da lavoratori regolari nell'ambito delle pubbliche amministrazioni; ricevono un'indennità relativa a 20 ore settimanali ed il lavoratore eccedente tali 20 ore è pagato dalle specifiche pubbliche amministrazioni, diventando così parte delle pubbliche amministrazioni interessate. La Commissione ritiene che questa sia la situazione dei lavoratori interessati nel presente caso e concentrerà la sua valutazione su questo punto. La Commissione valuterà se questa categoria di lavoratori sia più vulnerabile a paragone dei lavoratori regolari nella pubblica amministrazione, i quali beneficiano di sicurezza sociale lavorativa e di tutte le garanzie sociali, come l'assicurazione pensionistica.

53. Ai fini del presente caso, la Commissione prende nota dei precedenti legali delle corti italiane, secondo i quali il rapporto tra un "lavoratore socialmente utile" ed una pubblica amministrazione può essere qualificato come un rapporto di lavoro nel caso in cui il lavoratore diventi effettivamente parte di tale pubblica amministrazione ed è utilizzato in servizi che ricadono nei propositi istituzionali di tale amministrazione (Corte di Cassazione, Sentenza N. 17101/2017 del 11 Luglio 2017, Corte di Appello di Palermo, Sentenza N. 291/2020 del 4 Maggio 2020). La Commissione inoltre prende nota di una autonoma definizione di "lavoratore"

- 15 -

data dalla CGUE, basata sui criteri di "attività autentica ed effettiva" per e sotto la direzione di un datore di lavoro. for and under the direction of employer.

54. Malgrado il precedente legale delle corti italiane e della CGUE, la Commissione nota che ha recentemente fornito la propria definizione di "lavoratore". A tal proposito, afferma che il concetto di "lavoratore" ai fini della Carta non può essere definito unicamente in riferimento agli Stati Membri, poiché altrimenti l'implementazione delle differenti garanzie previste per il "lavoratore" sarebbe a discrezione dello Stato, rendendo in tal modo possibile da parte di quest'ultimo alterare l'estensione di tali garanzie, privandole di qualsiasi efficacia (vedi European Youth Forum (YFJ) v. Belgio, Denuncia N. 150/2017, decisione sul merito del 8 Settembre 2021, §119).

55. In conclusione, la Commissione considera che i "lavoratori socialmente utili" che hanno svolto incarichi all'interno della pubblica amministrazione per un esteso periodo di tempo, che sono diventati parte di tali amministrazioni e che svolgono incarichi simili a quelli svolti da lavoratori regolari nella pubblica amministrazione, possono essere considerati "lavoratori" come inteso dalla Carta e che la presunta violazione dei loro contratti può essere quindi valutata secondo le disposizioni della Carta.

Riguardo le disposizioni della Carta prese in considerazione

56. USB afferma che utilizzando "lavoratori socialmente utili" per un periodo di tempo prolungato, l'Italia abbia violato le seguenti disposizioni della Carta:

- a. Articolo 1§1, poiché ai "lavoratori socialmente utili" non è garantito un impiego stabile;
- b. Articolo 1§2, poiché la situazione dei "lavoratori socialmente utili" viola il loro diritto a guadagnarsi da vivere con un'occupazione liberamente scelta;
- c. Articolo 4§1, poiché la remunerazione dipende dai contributi regionali e l'ammontare minimo contrattuale è pagato ai "lavoratori socialmente utili" senza riguardo ad alcun avanzamento di carriera;
- d. Articolo 4§4, poiché la situazione dei "lavoratori socialmente utili" viola anche il loro diritto ad un ragionevole preavviso di licenziamento;
- e. Articolo 5, poiché ai "lavoratori socialmente utili" è impedito di formare organizzazioni sindacali nazionali, come USB, e farne parte;
- f. Articolo 6§4, poiché la legislazione ed il sistema giudiziario, privando di effetto il caso portato da USB davanti alla CGUE, mina il diritto dei "lavoratori socialmente utili" all'azione collettiva tramite USB;

- g. Articolo 24, poiché l'uso abusivo dei "lavoratori socialmente utili" nelle pubbliche amministrazioni viola il loro diritto a non essere licenziati senza giusta causa, così come il loro diritto ad avere in questi casi a ricevere un adeguato risarcimento o altro appropriato sostegno appellandosi ad un'autorità imparziale;
- h. Articolo E letto insieme all'Articolo 12§1, poiché coloro che vengono assunti come "lavoratori socialmente utili" nelle regioni Sicilia e Campania non hanno la garanzia di alcuna sicurezza sociale alternativa;

- 16 -

- i. Articolo E letto insieme a ciascuna delle sopra citate disposizioni per quanto riguarda la discriminazione dei "lavoratori socialmente utili" in Sicilia e Campania in termini del loro diritto ad avere garantito uno status di lavoro a tempo indeterminato all'interno della pubblica amministrazione che li utilizza, a paragone dei lavoratori nel settore privato, la cui situazione è stabile.

57. Mentre USB sostiene che l'utilizzo dei "lavoratori socialmente utili" nelle pubbliche amministrazioni implichi la violazione di diverse disposizioni della Carta (Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4, 12§1 e 24 letti singolarmente e E letto congiuntamente a ciascuna delle disposizioni concernenti la Carta), la Commissione riferisce la propria decisione sull'ammissibilità della presente denuncia (vedi §3 sopra) dichiarando inammissibili le accuse di USB riguardanti gli Articoli 5 e 6§4 della Carta e ammissibili le accuse per quanto riguarda gli Articoli 1§1, 1§2, 4§4 e 24 così come E letti congiuntamente con gli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 24 e 12§1 della Carta. La Commissione prende nota inoltre delle rimostanze espresse da USB rispetto al fatto che le diverse disposizioni della Carta citate non sono sufficientemente comprovate per permettere una distinta valutazione per ciascuna di tali disposizioni.

58. La Commissione valuta che l'Articolo 1§1 della Carta si occupa di realizzare e mantenere un livello di occupazione quanto più alto e stabile possibile, in vista dell'ottenimento della piena occupazione. Nota inoltre che essa riconosce che gli Stati godono di un ampio margine di riconoscimento quando si tratta di progettare ed implementare politiche del lavoro nazionali. Tuttavia, in linea di principio, la Commissione non preclude la possibilità di esaminare una situazione come quella nella presente denuncia secondo l'Articolo 1§1. In questa istanza, data la mancanza di testimonianze fornite dall'organizzazione ricorrente riguardo all'Articolo 1§1, la Commissione rigetta queste accuse come non comprovate.

59. La Commissione nota inoltre che, riguardo l'Articolo 4§1, l'Articolo 4§4 e l'Articolo 24 della Carta, USB manca di comprovare sufficientemente le sue denunce in fase di merito rispetto a tali disposizioni poiché non ha fornito prove sufficienti riguardo la conclusione dei contratti dei "lavoratori socialmente utili".

60. La Commissione richiama all'esistenza e al mantenimento di un sistema di sicurezza sociale entrambi come da Articolo 12§1 della Carta. La Commissione nota, tuttavia, che il ricorso non riguarda il campo di applicazione materiale del sistema di sicurezza sociale nell'Articolo 12§1 della Carta. A tal proposito, mentre l'Articolo 12§1 della Carta non richiede che la popolazione intera o la forza lavoro siano coperte da tale sistema di sicurezza sociale, esso non può essere interpretato in modo tale da escludere determinati gruppi della popolazione o della forza lavoro in modo discriminatorio. Il presente caso è relativo a questioni quali se i "lavoratori socialmente utili" che nelle amministrazioni pubbliche svolgono da principio lo stesso lavoro dei lavoratori con contratto a tempo determinato o indeterminato debbano beneficiare della sicurezza sociale e se si possano definire "lavoratori" secondo il significato della Carta. Tali questioni e se i ricorsi di una categoria di lavoratori possano essere esaminati separatamente dalla popolazione intera, in linea di principio si collegano con l'ambito personale dell'Articolo 12§1 della Carta.

- 17 -

61. Considerate tutte le informazioni a disposizione e in vista delle sue considerazioni preliminari, la Commissione decide di valutare questo ricorso secondo l'Articolo 1§2 e nel rispetto dell'Articolo E in concomitanza con l'Articolo 12§1 della Carta.

I. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1§2 DELLA CARTA

62. L'Articolo 1§2 della Carta recita come segue:

Articolo 1 – Il diritto al lavoro

Parte I: "Ogni persona ha il diritto di svolgere un lavoro o una professione liberamente scelti o accettati"

Parte II: "Al fine di assicurare l'esercizio effettivo del diritto al lavoro, le Parti Contraenti si impegnano a:

(...)

2. proteggere in modo efficace il diritto del lavoratore di esercitare un lavoro liberamente scelto;

(...)"

A – ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

1. l'organizzazione ricorrente

63. USB afferma che, mantenendo migliaia di "lavoratori socialmente utili" nelle regioni Sicilia e Campania, l'Italia stia violando l'Articolo 1§2 della Carta, nella misura in cui non protegge il diritto di questi lavoratori a svolgere un lavoro liberamente scelto.

64. USB segnala che mentre questa categoria di lavoratori (come definito dal Decreto Legislativo N. 299/1994, Legge N. 451/1994 e dal Decreto Legislativo N. 468/1997) svolge lavoro regolare simile a quello dei lavoratori aventi contratto a tempo determinato o indeterminato nelle pubbliche amministrazioni, essi non sono provvisti di adeguata protezione ed i loro contratti sono abusivi. USB afferma inoltre che il problema nel caso presente è dato dall'uso improprio di tali lavoratori in Sicilia e Campania, essendo questi spesso utilizzati in incarichi di lavoro regolare e del tutto incorporati nelle pubbliche amministrazioni nelle quali lavorano. Inoltre, come affermato da USB, i contratti annuali conclusi con questi lavoratori in Sicilia e Campania tra il 1999 ed il 2005 sono stati estesi ogni anno fino ad oggi.

65. USB dichiara che fin dall'inizio del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, i "lavoratori socialmente utili" siano impiegati in posizioni permanenti e stabili, per le quali avrebbero dovuto essere organizzati dei concorsi. USB afferma che il tipo di lavoro che svolgono è paragonabile a quello del personale impiegato con regolare contratto a tempo determinato o indeterminato dalle stesse pubbliche amministrazioni. Secondo USB questo equivale a discriminazione.

- 18 -

66. USB segnala come in Sicilia più di 16,000 "lavoratori socialmente utili" abbiano ricevuto contratti a tempo determinato, tuttavia dal 14 Luglio 2015, ancora 5,410 persone sono considerate come "lavoratori socialmente utili". USB fornisce diversi esempi specifici di "lavoratori socialmente utili" in Sicilia che hanno lavorato per diverse pubbliche amministrazioni tra i 60 ed i 228 mesi.

67. USB segnala ulteriormente che in Campania, secondo l'accordo concluso con il Ministero del Lavoro collegato alla risoluzione dell'Esecutivo Regionale Campania del 26 Settembre 2017, ci sono 5,518 "lavoratori socialmente utili". USB spiega che la conclusione di tale accordo non garantisce che i "lavoratori socialmente utili" riceveranno lavori stabili. Per di più, secondo USB, non è stata intrapresa alcuna azione per "stabilizzare" quei lavoratori che sono impiegati in ambito artigianale, amministrativo, sociale e varie altre professionalità, quali ad esempio gli architetti. USB fornisce diversi esempi specifici di "lavoratori socialmente utili" in Campania che hanno lavorato per varie amministrazioni pubbliche tra i 228 ed i 267 mesi.

68. USB segnala che i lavoratori iscritti alle liste di mobilità o disoccupati a lungo termine sono stati utilizzati per più di una decade in lavori socialmente utili e, nonostante questi fossero originariamente di natura temporanea, tale natura è nel tempo scomparsa. Inoltre, le attività svolte dai "lavoratori socialmente utili" sono normalmente intese a soddisfare richieste istituzionali degli enti operatori e non per obiettivi ritenuti eccezionali o limitati nel tempo.

69. USB si riferisce alle sentenze della CGUE laddove queste ultime hanno sottolineato che la definizione di contratto di impiego e rapporto di lavoro ai quali l'accordo quadro si applica non ricadono né all'interno dell'accordo stesso né della legge UE, ma nella legislazione e/o costumi nazionali. Ha inoltre segnalato che secondo la legge nazionale la classificazione formale del rapporto stabilito tra una persona che svolge "lavoro socialmente utile" e la pubblica amministrazione per la quale tale lavoro è svolto non può precludere a tale persona di avere tuttavia garantito lo status di lavoratore secondo la legge nazionale, se tale classificazione formale è solo nozionale così da celare un reale rapporto di impiego secondo la legge nazionale.

70. USB si riferisce alle sentenze della Corte di Cassazione (N. 23316/2015, 23317/2015 e 23318/2015) laddove queste ultime hanno escluso la possibilità di riconoscere qualsivoglia forma di rapporto di impiego ai "lavoratori socialmente utili". USB si riferisce inoltre alla sentenza della Corte di Cassazione (N. 17101/2017) laddove ha stabilito che il rapporto di un "lavoratore socialmente utile" può avere le caratteristiche di un rapporto di impiego regolare ed è una considerazione rilevante che il lavoratore sia effettivamente incorporato nell'amministrazione pubblica ed assegnato ad un settore che ricada nelle finalità istituzionali di tale amministrazione.

71. USB nota inoltre che il Codice Civile (Articolo 2126) considera solo l'aspetto della remunerazione ed esclude ogni altro sostegno come risarcimento per l'abuso. USB fa inoltre riferimento al Decreto Legislativo N. 75/2017, che permette la regolarizzazione della posizione dei

- 19 -

"lavoratori socialmente utili", tuttavia, USB segnala come la scelta di regolarizzare spetti alle pubbliche amministrazioni, che possono decidere se "stabilizzare" la situazione di tutti i "lavoratori socialmente utili" o "stabilizzare" solo alcuni di loro, cosa che può risultare discriminatoria. USB spiega inoltre che la "stabilizzazione" non può essere retroattiva e non implica il pagamento di un risarcimento per la violazione del contratto ma solo il pagamento di eventuali differenze salariali accumulate e la possibile regolarizzazione dei contributi pensionistici.

72. Inoltre, USB contesta fortemente le argomentazioni del Governo secondo cui i "lavoratori socialmente utili" lavorano a progetto, che il loro status è chiaramente regolato dalla legislazione nazionale e che lo scopo unico dei "lavoratori socialmente utili" è fornire a persone vulnerabili nel campo del mercato del lavoro la possibilità di una occupazione e di una indennità, cosa che secondo il Governo esclude la qualificazione dei contratti dei "lavoratori socialmente utili" come lavoro subordinato.

73. Alla luce degli elementi sopracitati, USB considera che i “lavoratori socialmente utili” impiegati da lungo tempo nelle pubbliche amministrazioni in Sicilia e Campania sono discriminati in confronto a coloro che sono impiegati con contratti a tempo indeterminato o determinato, in violazione dell’Articolo 1§2 della Carta.

2. Il Governo convenuto

74. Il Governo sostiene che l’utilizzo di un lavoratore per “lavoro socialmente utile” non determina lo stabilirsi di un rapporto di impiego.

75. Il Governo afferma che l’assunzione permanente dei “lavoratori socialmente utili” è stata sostenuta e che il numero di “lavoratori socialmente utili” è sceso da 39,000 nel 2001 ai correnti 6,781.

76. Il Governo dichiara che secondo la legislazione nazionale le regioni che utilizzano “lavoratori socialmente utili”, comprese Sicilia e Campania, possono stanziare le risorse necessarie per assicurare il pagamento delle indennità e l’estensione annuale dei progetti legati agli enti operatori. Questo poteva essere fatto fino al 31 Dicembre 2017 stringendo accordi con il Ministero del Lavoro. Per di più, in alcune regioni risorse aggiuntive permettono il finanziamento per la “stabilizzazione” dei “lavoratori socialmente utili”. Inoltre l’assunzione permanente dei “lavoratori socialmente utili” nelle municipalità con meno di 5,000 ha permesso la “stabilizzazione” di 2,132 “lavoratori socialmente utili” in totale, di questi 410 in Campania e 52 in Sicilia. In Campania sono stati stanziati 10 milioni € per la “stabilizzazione” dei “lavoratori socialmente utili”. A partire dal 2008 e fino al 31 Dicembre 2017, sono stati stanziati 50 milioni € per la “stabilizzazione” dei “lavoratori socialmente utili” in alcune regioni, incluse Sicilia e Campania. Azioni legali hanno inoltre permesso che la “stabilizzazione” dei “lavoratori socialmente utili” fosse finanziata dal Fondo Sociale per Occupazione e Formazione quasi esclusivamente in Sicilia e Campania, il che vuol dire che nel 2009-2010 è stato stanziato un milione € per la “stabilizzazione” dei “lavoratori socialmente utili” nelle municipalità con meno di 50,000 abitanti ed in Sicilia 125 persone e 13 persone in Campania hanno beneficiato di questo stanziamento.

- 20 -

77. Il Governo inoltre nota che la legislazione nazionale ha previsto la creazione di liste di collocamento regionali dalle quali gli enti territoriali che hanno posti liberi possono assumere lavoratori a tempo indeterminato il cui unico requisito obbligatorio è l’aver completato con successo le scuole dell’obbligo.

78. Il Governo afferma che i “lavoratori socialmente utili” hanno un adeguato livello di protezione, poiché le pubbliche amministrazioni devono coprire la loro assicurazione contro gli infortuni e gli incidenti sul lavoro, così come contro i rischi di responsabilità civile; è previsto anche il diritto ad un adeguato riposo così come il pagamento di un’indennità in caso di malattia documentata. Sono previste assenze per motivi personali durante le quali è sospeso il pagamento. In ultimo, i periodi durante i quali si sono svolti “lavori socialmente utili” possono essere inclusi nel calcolo del periodo lavorativo richiesto ai fini della pensione di anzianità.

79. Il Governo afferma anche che i contratti dei “lavoratori socialmente utili” sono compresi nella legislazione sociale, che ha come scopo la protezione del lavoratore dai rischi risultanti dalla perdita della capacità lavorativa o perdita del lavoro per ragioni legate al cambiamento del mercato del lavoro. Inoltre il Governo afferma che i “lavoratori socialmente utili” non vengono cancellati dalle liste di collocamento e mobilità, che ricevono una indennità e che il pagamento di tale indennità prevista per i “lavoratori socialmente utili” è finanziato dal Fondo per l’Impiego.

80. Il Governo sostiene che le indennità sopra menzionate ricevute dai “lavoratori

socialmente utili” vengono pagate per svolgere un’attività facente parte di un progetto e con orari lavorativi ridotti (in caso di maggiori ore lavorate, verranno pagati conformemente). Inoltre il Governo afferma che il concetto di “lavoratori socialmente utili” mira ad evitare situazioni legate all’aumento della disoccupazione e all’uso della forza lavoro in attività “socialmente utili”. Pertanto il Governo asserisce che il “lavoro socialmente utile” non è un lavoro a tempo determinato, quanto piuttosto una rete di sicurezza sociale usata per reintegrare gradualmente i lavoratori nel mercato del lavoro.

81. Alla luce di queste misure, il Governo ritiene che i “lavoratori socialmente utili” hanno una rete di sicurezza sociale e sono sufficientemente tutelati contro ogni abuso dei loro contratti, quindi in assenza di un rapporto di lavoro subordinato, non sono in una situazione paragonabile a quella dei lavoratori che hanno un contratto a tempo determinato o indeterminato nelle pubbliche amministrazioni. Di conseguenza non ritiene che ci sia alcuna violazione dell’Articolo 1§2 della Carta.

B – Valutazione della Commissione

82. La Commissione nota che la denuncia si riferisce in sostanza alla situazione dei “lavoratori socialmente utili” nel settore pubblico nelle regioni Sicilia e Campania in Italia.

- 21 -

83. La Commissione ricorda che l’Articolo 1§2 della Carta implica che debba essere proibita qualsiasi forma di lavoro forzato od obbligatorio. Gli Stati Parti della Carta che hanno accettato questo Articolo si impegnano a “proteggere in modo efficace il diritto del lavoratore ad esercitare un lavoro liberamente scelto”. Secondo l’interpretazione di questa misura da parte della Commissione, il diritto di ciascuno di esercitare un lavoro liberamente scelto comporta l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nell’impiego e la proibizione del lavoro forzato (*European Organisation of Military Associations and Trade Unions (EUROMIL) v. Ireland*, Denuncia N. 164/2018, decisione sul merito del 21 Ottobre 2020, §48).

84. La Commissione ricorda che la discriminazione è definita come una differenza di trattamento tra persone che si trovano in situazioni equivalenti, laddove il trattamento non persegue uno scopo legittimo, non è fondato su basi aggettive e ragionevoli o non è proporzionato allo scopo perseguito (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italia*, Denuncia N. 91/2013, decisione sul merito del 12 Ottobre 2015, §236).

85. Gli atti discriminatori proibiti dall’Articolo 1§2 sono quelli che possono accadere in relazione alle condizioni lavorative in generale (nello specifico riguardo remunerazione, formazione, avanzamento di carriera, trasferimento e licenziamento o altra azione deleteria (ibid., §238).

Riguardo la comparabilità ed il trattamento differenziato

86. Nel caso immediato, la Commissione valuta che le uniche differenze tra “lavoratori socialmente utili” e lavoratori regolari della pubblica amministrazione si riferiscono all’ammontare della remunerazione ricevuta ed il mancato ricevimento di certi benefici sociali, quali il considerare la remunerazione ai fini del calcolo della pensione di anzianità. Sono molto più evidenti le somiglianze: svolgono incarichi simili e fanno parte della pubblica amministrazione. Inoltre si può constatare dagli esempi specifici forniti da USB che i “lavoratori socialmente utili” nei casi in questione svolgono mansioni che richiedono un rapporto subordinato tra il lavoratore e l’operatore.

87. La Commissione nota che il Governo fa fortemente affidamento sul fatto che i “lavoratori socialmente utili” non ricevono un salario, quanto piuttosto un’indennità pagata tramite fondi sociali predisposti per determinate sicurezze sociali. Tuttavia, tenendo in considerazione ciò che è stato affermato nelle considerazioni preliminari (vedi sopra §§48-57), La Commissione valuta che il mero fatto che questa categoria di lavoratori sia pagata con un’indennità presa da fondi sociali differenti rispetto a quelli tramite i quali sono pagati i lavoratori regolari, non può costituire un fattore decisivo per definizione del loro status di “lavoratori”.

88. La Commissione pertanto valuta che esiste una differenza di trattamento tra i “lavoratori socialmente utili” ed i lavoratori regolari delle pubbliche amministrazioni.

Riguardo all'esistenza di uno scopo legittimo

- 22 -

89. La Commissione rileva il fatto che la legge Italiana prevede che l'accesso all'impiego a tempo indeterminato nel settore pubblico è deciso tramite procedure di concorso trasparenti ed oggettive, si fonda su basi oggettive e ragionevoli e corrisponde allo scopo legittimo di garantire il principio di imparzialità la condotta corretta della pubblica amministrazione, e d'altro canto, il concetto di “lavoro socialmente utile” corrisponde allo scopo legittimo di fornire una rete di sicurezza sociale per questa categoria di lavoratori vulnerabili.

Riguardo la giustificazione e la proporzionalità del trattamento differenziato

90. La Commissione valuta che il mero fatto che i “lavoratori socialmente utili” esistano e svolgano lavori nelle amministrazioni pubbliche per certi periodi di tempo non può essere considerato in sé stesso come contrario alla Carta, purché esistano misure effettive atte a prevenire abusi che sorgono dal ricorso al prolungamento indefinito dei contratti come “lavoratori socialmente utili” e purché siano disponibili ed accessibili rimedi effettivi in caso di tali abusi.

91. A questo proposito, la Commissione rileva che la legge Italiana (Decreto Legislativo N. 747/1983, Legge N. 608/1996, Decreto Legislativo N. 81/2000, Legge N. 388/2000, Decreto Legislativo N. 150/2015) stabilisce specifiche condizioni per l'utilizzo dei “lavoratori socialmente utili”: devono lavorare non meno di 20 a settimana per un progetto specifico e la durata complessiva dell'impiego in tale progetto è limitata nel tempo.

92. La Commissione esaminerà quali sono i rimedi disponibili nei casi di abuso dei contratti per i “lavoratori socialmente utili”. Innanzitutto, la Commissione rileva che i “lavoratori socialmente utili” hanno priorità di impiego in caso ci siano posti vacanti nelle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, dipende largamente dalla specifica pubblica amministrazione la possibilità di avere a disposizione posti vacanti. In secondo luogo, la Commissione rileva che esiste la possibilità di “stabilizzare” i “lavoratori socialmente utili”, e prende nota dell'impegno dell'Italia nel fornire ai “lavoratori socialmente utili” all'impiego stabile e nel ridurre progressivamente il numero dei “lavoratori socialmente utili” nelle regioni, come in Sicilia e in Campania. Tuttavia, questo provvedimento dipende dalle risorse distribuite alle regioni per tale scopo, così come dalla volontà della specifica pubblica amministrazione. Secondo i precedenti legali delle corti Italiane, se un “lavoratore socialmente utile” svolge incarichi che sono completamente differenti da quanto descritto nel progetto, il rapporto ha similarità con il rapporto di impiego regolare, il quale è regolato dall' Articolo 2126 del Codice Civile. La Commissione rileva che in questo caso il rimedio è puramente compensatorio in quanto i “lavoratori socialmente utili” possono quindi ottenere le differenze nella

remunerazione ed altri sussidi relativi al rapporto d'impiego. Questo non ha alcun effetto sul loro status di "lavoratori socialmente utili". Inoltre, sebbene ai "lavoratori socialmente utili" non sia impedito di sporgere denuncia davanti alla corte nazionale relativamente alla loro situazione, la Commissione rileva che in Italia ci sono pochi precedenti legali riguardo la situazione dei "lavoratori socialmente utili". Ciononostante dai precedenti esistenti si può trarre la conclusione che le corti nazionali generalmente considerano il rapporto tra la pubblica amministrazione ed il "lavoratore socialmente utile" non classificabile come rapporto di impiego. Solo recentemente c'è stato un leggero cambiamento nella giurisprudenza italiana riguardo i "lavoratori socialmente utili" laddove le corti deliberano che il rapporto tra la pubblica amministrazione ed il "lavoratore socialmente utile" può avere le caratteristiche di un rapporto di impiego regolare.

- 23 -

93. La Commissione nota che l'uso di "lavoratori socialmente utili" può essere necessario per garantire che venga data ai disoccupati a breve e lungo termine l'opportunità di essere reintegrati nel mercato del lavoro, ricevendo allo stesso tempo determinati sussidi sociali necessari alla loro sussistenza.

94. La Commissione reputa tuttavia che debba essere trovato un equilibrio adeguato tra il bisogno di flessibilità ed il diritto dei lavoratori ad un'occupazione liberamente scelta. In particolare, i "lavoratori socialmente utili" non debbono essere usati per eludere regole più rigide che si applicano ai contratti di impiego determinato o indeterminato nelle amministrazioni pubbliche. La Commissione nota che ci devono essere salvaguardie legali adeguate al fine di prevenire abusi che sorgono dall'uso eccessivo dei "lavoratori socialmente utili" senza le necessarie garanzie sociali. Inoltre, in caso accadano tali abusi, devono essere disponibili, sia nel sistema legislativo che nella pratica, rimedi adeguati, proporzionati e dissuasivi.

95. La Commissione valuta che nei casi dove i "lavoratori socialmente utili" nelle amministrazioni pubbliche svolgono funzioni equivalenti a quelle dei lavoratori regolari, l'esperienza acquisita dai "lavoratori socialmente utili" debba essere tenuta in conto come criterio rilevante per l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche. A questo proposito la Commissione valuta come un aspetto positivo il fatto che i "lavoratori socialmente utili" abbiano priorità di assunzione presso le amministrazioni pubbliche nelle quali lavorano.

96. Cionondimeno, sulla base delle prove e degli esempi a disposizione la Commissione non considera dimostrata l'esistenza di un equilibrio adeguato tra il bisogno di flessibilità ed il diritto dei "lavoratori socialmente utili" ad un'occupazione liberamente scelta. In particolare, la Commissione rileva che i "lavoratori socialmente utili" che presso le amministrazioni pubbliche svolgono funzioni equivalenti a quelle dei lavoratori regolari, forniscono servizi che non sono limitati alla durata di un dato progetto ma che i loro contratti sono continuamente rinnovati, a volte per decenni. Tali "lavoratori socialmente utili" nelle amministrazioni pubbliche, sebbene abbiano per estesi periodi di tempo acquisito la medesima esperienza nello svolgimento dei medesimi incarichi dei lavoratori regolari, non sono considerati parte di tali amministrazioni e perciò continuano ad avere limitate opportunità di avanzamento di carriera e ricevono una remunerazione inferiore. Pertanto, la Commissione valuta che ci sono salvaguardie insufficienti a prevenire l'abuso dei "lavoratori socialmente utili" in questione. Con riferimento ai rimedi disponibili per tali "lavoratori socialmente utili" in caso di abuso, la Commissione rileva che questi sono limitati ad un rimedio compensativo e che gli effetti della "stabilizzazione" dei "lavoratori socialmente utili" sono incerti e potrebbero essere realizzati solo con validità futura.

97. Ne consegue che la Commissione non considera dimostrato dal Governo il fatto che i “lavoratori socialmente utili”, che nelle amministrazioni pubbliche svolgono funzioni equivalenti a quelle dei lavoratori regolari, non siano esposti ad abuso essendo ingaggiati in modo continuativo e per lunghi periodi di tempo senza le garanzie previste per i lavoratori regolari nelle stesse amministrazioni pubbliche. La possibilità di “stabilizzazione” per i “lavoratori socialmente utili”, il pagamento di un’indennità e certa copertura della legislazione sociale non inducono la Commissione a prendere ulteriore visione della situazione.

- 24 -

98. Di conseguenza, la Commissione considera che ci sia stata una interferenza sproporzionata con i diritti di questo gruppo di persone ad avere un’occupazione liberamente scelta e pertanto ritiene che ci sia una violazione dell’Articolo 1§2 della Carta.

II. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL’ARTICOLO E IN CONGIUNZIONE CON L’ARTICOLO 12§1 DELLA CARTA

99. L’Articolo E della Carta recita come segue:

Articolo E –Non discriminazione

“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. ”

100. L’Articolo 12§1 della Carta recita come segue:

Articolo 12§1 –Il diritto alla sicurezza sociale

Parte I: “Tutti i lavoratori ed i datori di lavoro hanno diritto alla sicurezza sociale”

Parte II: “Allo scopo di garantire l’esercizio effettivo del diritto alla sicurezza sociale, gli Stati Parti si impegnano:

1. a stabilire o mantenere un sistema di sicurezza sociale;

[...]”

A – ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

1. L'organizzazione ricorrente

101. USB afferma che sebbene la natura temporanea delle attività dei “lavoratori socialmente utili” è scomparsa nel tempo e tali lavoratori possono essere sistemati in una posizione simile a quella dei lavoratori regolari nelle stesse amministrazioni pubbliche dove i “lavoratori socialmente utili” sono impiegati, questi ultimi non hanno i medesimi accordi riguardanti la sicurezza sociale.

102. USB sostiene in particolare che i “lavoratori socialmente utili” non hanno alcuna protezione sociale che possa garantirgli una pensione simile a quella ricevuta dai lavoratori regolari delle amministrazioni pubbliche assunti con contratto a tempo determinato o indeterminato. USB spiega che per i periodi durante i quali i “lavoratori socialmente utili” svolgono la loro attività sono riconosciuti solo gli ipotetici contributi ai fini della pensione di anzianità ed essi valgono solo a stabilire il diritto alla pensione e non il suo ammontare. Ne consegue che nei periodi durante i quali si è svolto “lavoro socialmente utile” non risulta un aumento della pensione. USB nota inoltre che al fine di ricevere una pensione più alta i “lavoratori socialmente utili” possono versare dei

contributi volontari, ma che ciò comporta ai “lavoratori socialmente utili” un costo troppo alto, poiché ricevono una remunerazione minore.

- 25 -

2. Il Governo convenuto

103. Il Governo asserisce che poiché i “lavoratori socialmente utili” non sono “impiegati” per come regolarmente inteso dalla parola e che ricevono un’indennità per il loro lavoro e non una remunerazione, il problema sollevato da USB è privo di fondamento.

104. Il Governo afferma che per tutti i “lavori socialmente utili” svolti prime del 31 Luglio 1995 è stata fornita una contribuzione figurativa ai fini del riconoscimento del diritto alla pensione e la determinazione del suo esatto ammontare, vuol dire che si tratta di somme di sicurezza sociale “fittizie” che coincidono con i periodi durante i quali si è svolto “lavoro socialmente utile” ed i diritti alla pensione sono garantiti solo se dalla persona viene pagato un determinato ammontare di denaro. Per “lavori socialmente utili” svolti dopo il 31 Luglio 1995, i periodi di lavoro svolto possono essere calcolati allo scopo di raggiungere il periodo di lavoro necessario per ottenere la pensione, ma non al fine del calcolo della pensione stessa. Pertanto, l’opinione del Governo è che la presunta violazione non può in alcun modo riguardare il periodo antecedente il 31 Luglio 1995 e che successivamente i periodi che una persona ha lavorato come “lavoratore socialmente utile” sono inclusi nel calcolo della pensione e, se vengono versati dei contributi volontari, l’ammontare della pensione ricevuta aumenterà conformemente.

105. Il Governo nota inoltre che un “lavoratore socialmente utile” può versare contributi volontari ai fini pensionistici e che in questo caso l’ammontare della pensione aumenterà.

B – Valutazioni della Commissione

106. La Commissione ricorda che l’inserimento dell’Articolo E in una misura separata indica la maggiore importanza data al principio della non-discriminazione rispetto al conseguimento dei valori sostanziali contenuti nella Carta. La sua funzione è garantire l’effettivo pari godimento di tutti i diritti concernenti. Il principio di uguaglianza che vi si riflette significa trattare ugualmente gli uguali e diversamente i diversi. L’Articolo E della Carta non solo proibisce la discriminazione diretta, ma anche tutte le forme di discriminazione indiretta che possono sorgere dal non prendere nella dovuta e positiva considerazione di tutte le differenze rilevanti o dal non prendere le misure adeguate per garantire che i diritti ed i vantaggi collettivi che sono aperti a tutti siano veramente accessibili per e da tutti. Le basi della non-discriminazione elencati nell’Articolo E della Carta non sono esaustivi (*Associazione Nazionale Giudici di Pace v. Italia*, Denuncia N. 102/2013, decisione sul merito del 5 Luglio 2016, §70).

107. La Commissione inoltre ricorda che gli Stati Parti godono di un certo margine di discrezionalità nel valutare se ed in che misura le differenze in situazioni altrimenti simili giustifichino un trattamento legale differente. Tuttavia, spetta in ultimo alla Commissione

- 26 -

decidere se le differenze rientrano all’interno di questo margine (*Associazione Nazionale Giudici di Pace v. Italia*, Denuncia N. 102/2013, op. cit., §71).

108. A distinction is discriminatory Riguardo l’Articolo E della Carta una distinzione risulta discriminatoria laddove manca di giustificazioni oggettive e ragionevoli, cioè se

non persegue uno scopo legittimo o se manca un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si cerca di realizzare (European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, Denuncia N. 31/2005, decisione sul merito del 18 Ottobre 2006, §40).

109. La Commissione ricorda che in casi di discriminazione, l'onere della prova non deve ricadere interamente sul ricorrente, ma deve essere il soggetto di un appropriato aggiustamento (Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) v. Bulgaria, Denuncia N. 41/2007, decisione sul merito del 3 Giugno 2008, §52).

Riguardo la comparabilità ed il trattamento differenziato

110. La Commissione si rifà alle sue considerazioni rispetto all'Articolo 1§2 di cui sopra e trova che i "lavoratori socialmente utili" nelle amministrazioni pubbliche svolgono funzioni equivalenti a quelle dei lavoratori regolari rispetto all'Articolo 12§1 della Carta, a prescindere dalla loro classificazione secondo la legge nazionale.

111. La Commissione si rifà alla legislazione Italiana laddove questa afferma che l'indennità pagata per il "lavoro socialmente utile" è incompatibile con i contributi diretti della pensione che sono pagati dall'assicurazione obbligatoria per disabilità, anzianità, reduci e pensionamento anticipato (vedi §25 sopra). La Commissione nota che ci sono determinati strumenti a disposizione dei "lavoratori socialmente utili" al fine di ricevere una pensione di anzianità maggiore per i periodi durante i quali hanno svolto "lavoro socialmente utile", uno dei quali è il pagamento di contributi volontari. Se tali contributi non vengono pagati, i periodi di "lavoro socialmente utile" sono tenuti in conto ai fini del raggiungimento del periodo di contribuzione necessario per ricevere una pensione, ma non risultano in alcun aumento dell'ammontare della pensione. In questo caso, tali "lavoratori socialmente utili" possono ritrovarsi esclusi dalla sicurezza della previdenza sociale. Gli altri strumenti possibili per i "lavoratori socialmente utili" al fine di guadagnare il diritto alla pensione sono: lavorare più di 20 ore a settimana, essere pagati dalla pubblica amministrazione che li impiega come "lavoratori socialmente utili" ed in questo caso i contributi per la previdenza sociale sono detratti dalla remunerazione ricevuta. Inoltre, i "lavoratori socialmente utili" possono essere lavoratori autonomi (il reddito derivante da questo tipo di impiego non può eccedere €3,718.49 lordi all'anno) e ricevere un reddito da contratti part-time a tempo determinato (sebbene il reddito derivante da tale impiego non debba eccedere €309.87 al mese), anche in questo caso i contributi per la previdenza sociale vengono pagati pagati.

112. Tuttavia, se un "lavoratore socialmente utile" lavora solo 20 hours a settimana, l'ammontare della futura pensione non cambia e non sono maturati diritti a pensioni supplementari.

113. La Commissione nota che il Governo essenzialmente non commenta sulla presunta discriminazione, affermando semplicemente che i "lavoratori socialmente utili" possono versare contributi volontari ai fini dell'ottenimento di una pensione più alta.

- 27 -

114. La Commissione trova che, laddove ci siano persone che compiano le proprie attività nelle pubbliche amministrazioni come "lavoratori socialmente utili" per 20 ore alla settimana e laddove ricevano delle indennità per il loro lavoro, il trattamento differenziato non riguarda il loro diritto alla sicurezza sociale, vale a dire l'ammontare della pensione di anzianità, il diritto al pensionamento anticipato e altre pensioni secondo l'Articolo 12§1.

Riguardo la giustificazione e la proporzionalità del trattamento differenziato

115. Il Governo non ha proposto alcuna argomentazione specifica a giustificazione

del trattamento differenziato, ha semplicemente affermato che i “lavoratori socialmente utili” ricevono indennità come risultato della protezione di sicurezza sociale fornita per i disoccupati e che in ogni caso essi non possono essere equiparati ai lavoratori regolari delle amministrazioni pubbliche.

116. Perciò, la Commissione ritiene che non ci sia una giustificazione oggettiva e ragionevole per il trattamento differenziato dei “lavoratori socialmente utili” che lavorano 20 ore a settimana e che non versano contributi volontari ai fini pensionistici.

117. Di conseguenza, la Commissione ritiene che rispetto a questo gruppo di persone ci sia una violazione dell'Articolo E letto in congiunzione all'Articolo 12§1 della Carta.

- 28 -

CONCLUSIONE

Per queste ragioni, la Commissione conclude:

- per 13 voti contro 2 che c'è una violazione dell'Articolo 1§2 della Carta;
- unanimemente che c'è una violazione dell'Articolo E letto in congiunzione con l'Articolo 12§1 della Carta.



Karin LUKAS
Presidente e Relatore

Henrik KRISTENSEN
Vice Segretario Esecutivo

APPENDICE

Decisione di ammissibilità



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



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

DECISIONE DI AMMISSIBILITÀ

3 Luglio 2019

Unione sindacale di base (USB) v. Italy

Denuncia N. 170/2018

La Commissione Europea dei Diritti Sociali, una commissione di esperti indipendenti stabilita secondo l'Articolo 25 della Carta Sociale Europea ("la Commissione"), durante la sua 307^a sessione, composta come segue:

Giuseppe PALMISANO, Presidente
Karin LUKAS, Vice-Presidente
Eliane CHEMLA, Relatore Generale
Petros STANGOS
József HAJDU
Krassimira SREDKOVA
Raul CANOSA USERA
Barbara KRESAL
Kristine DUPATE
Aoife NOLAN
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Ekaterina TORKUNOVA
Tatiana PUIU

Assistita da Henrik KRISTENSEN, Vice Segretario Esecutivo

- 2 -

Considerata la denuncia registrata il 9 Agosto 2018 con numero 170/2018, sporta da *Unione sindacale di base (USB)* contro l'Italia e firmata da Daniela Mencarelli, Rappresentante Legale di USB, come anche da Sergio Galleano, Vincenzo De Michele, Ersilia De Nisco and Federico D'Elia, avvocati, con la quale si richiede alla Commissione di stabilire che la situazione in Italia non è in conformità con gli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4 e 24, letti separatamente o in congiunzione con l'Articolo E, così come con l'Articolo E in congiunzione con l'Articolo 12§1 della Carta Sociale Europea Riveduta ("the Carta");

Considerati i documenti allegati alla denuncia;

Considerata la Carta ed in particolare agli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4, 12§1 e 24 così come E, che recitano come segue:

Parte I: "Ogni persona deve avere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso"

Parte II: Per garantire l'effettivo esercizio del diritto al lavoro, le Parti si impegnano:

1 a riconoscere, tra i loro principali obiettivi e responsabilità, la realizzazione ed il mantenimento del livello più elevato e più stabile possibile dell'impiego in vista della realizzazione del pieno impiego;

2 a tutelare in modo efficace il diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso;

[...]"

Articolo 4 – Diritto ad un'equa retribuzione

Parte I: "Tutti i lavoratori hanno diritto ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso."

Parte II: "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti s'impegnano:

1 a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso;

[...]

4.a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un ragionevole periodo di preavviso nel caso di cessazione del lavoro;

[...]

L'esercizio di questi diritti deve essere garantito sia da convenzioni collettive liberamente concluse sia da meccanismi legali di determinazione dei salari, sia in ogni altro modo conforme alle condizioni nazionali.."

Articolo 5 – Diritti Sindacali

Parte I: "Tutti i lavoratori e dei datori di lavoro hanno il diritto alla libertà di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali "

Parte II: "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.

- 3 -

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."

Articolo 6 – Diritto di negoziazione collettiva

Part I: "Tutti i lavoratori ed i datori di lavoro hanno diritto alla negoziazione collettiva."

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

[...]

e riconoscono :

4. 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."

Articolo 12 – Diritto alla sicurezza sociale

Parte I: “Tutti i lavoratori ed i datori di lavoro hanno diritto alla sicurezza sociale.”

Parte II: “Per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti s'impegnano:

1 a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale;

[...]

Articolo 24 – Diritto ad una tutela in caso di licenziamento

Parte I: “Tutti i lavoratori hanno diritto ad una tutela in caso di licenziamento”.

Parte II: “Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s'impegnano a riconoscere:

a. il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio;

b. il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione.

A tal fine, le Parti si impegnano a garantire che un lavoratore, il quale ritenga di essere stato oggetto di una misura di licenziamento senza un valido motivo, possa avere un diritto di ricorso contro questa misura davanti ad un organo imparziale.”

Articolo E – Non-discrimination

“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.”

Considerato il Protocollo Addizionale della Carta Sociale Europea che prevede un sistema di denunce collettivo (“il Protocollo”);

- 4 -

Considerati i Regolamenti della Commissione adottati dalla Stessa il 29 Marzo 2004 durante la sua 201° sessione ed in ultimo rivisitata il 26 Gennaio 2018 durante la sua 297° sessione (“i Regolamenti”);

Avendo deliberato il 22 May ed il 3 Luglio 2019;

Pronuncia la seguente decisione, adottata in ultima data:

1. USB sostiene che la situazione in Italia costituisce una violazione degli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4 e 24 presi separatamente così come l'Articolo E in congiunzione con gli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4, 24 e 12§1 della Carta. USB denuncia l'abuso dei contratti per i ‘lavoratori socialmente utili’ da parte delle municipalità e degli enti pubblici in Sicilia e Campania sostenendo che ciò contribuisce a rendere ancora più precaria la situazione di questi lavoratori in violazione delle sopracitate misure della Carta. Il “lavoro socialmente utile” è definito dalla legislazione nazionale come lavoro assegnato temporaneamente a specifiche categorie di persone quali le persone in cerca di lavoro, disoccupati e lavoratori registrati nelle liste di mobilità, svolto nell'ambito di specifici progetti e attività relative alla realizzazione di lavori e servizi di pubblica utilità. USB sostiene che di fatto i ‘lavoratori socialmente utili’ in Sicilia e Campania svolgono lavoro ordinario che dovrebbe essere assegnato ad impiegati sotto contratto a tempo determinato o indeterminato.

2. Il Governo non ha presentato osservazioni sull'ammissibilità della denuncia.

LA LEGGE

3. La Commissione nota che, in accordo con l'Articolo 4 of del Protocollo, ratificato dall'Italia il 3 Novembre 1997 ed entrato in vigore per questo Stato il 1 Luglio 1998, la denuncia è stata presentata per iscritto e riguarda gli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4, 12§1, 24 ed E della Carta, misure accettate dall'Italia nel momento in cui ha ratificato la Carta il 5 Luglio 1999. L'Italia è legata da queste misure sin dall'entrata in vigore di questo trattato il 1 Settembre 1999.

4. La Commissione ricorda che ha già tenuto in considerazione che USB è un'unione sindacale nazionale rappresentativa ai fini della procedura di denuncia collettiva, in accordo con l'Articolo 1 (c) del Protocollo (*Unione sindacale di base* (USB) v. Italia, Denuncia N. 152/2017, decisione di ammissibilità del 23 Gennaio 2018, §§5-6; USB v. Italia, Denuncia N. 153/2017, decisione di ammissibilità del 23 Gennaio 2018, §§5-6). Poiché nessun cambiamento significativo è stato portato all'attenzione della Commissione, viene mantenuta la sua posizione a questo riguardo.

5. La Commissione osserva che la denuncia presentata a nome di USB è firmata da Daniela Mencarelli, Rappresentante Legale di USB, la quale, secondo l'Articolo 10 (f) dei suoi Statuti, ha il potere di rappresentare legalmente l'organizzazione davanti ad ogni istituzione, incluso enti giudiziari ed altri organi. Viene firmata anche da Sergio Galleano, Vincenzo De Michele, Ersilia de Nisco e Federico D'Elia, avvocati

- 5 -

designati dalla Rappresentante Legale. La Commissione ritiene di conseguenza, che la denuncia ottempera al Regolamento 23 dei suoi Regolamenti.

6. Tornando alle motivazioni della denuncia, la Commissione nota che ne sono state indicate diverse (vedi §1 sopra). USB sostiene che la situazione dei 'lavoratori socialmente utili' in Italia costituisce:

- una violazione dell'Articolo 1§1 della Carta dovuta alla presunta mancanza nel garantire e mantenere un impiego stabile per i 'lavoratori socialmente utili' in Sicilia e Campania nonostante essi svolgano lavoro ordinario per gli enti locali, lavoro che normalmente dovrebbe essere svolto da impiegati sotto contratto a tempo determinato o indeterminato e per i quali siano disponibili posizioni vacanti;
- una violazione dell'Articolo 1§2 della Carta dovuta alla presunta discriminazione contro i 'lavoratori socialmente utili' rispetto ai lavoratori impiegati con contratto a tempo determinato o indeterminato per la stessa municipalità e che compiono i medesimi lavori, inclusa la mancata garanzia di un avanzamento di carriera per i 'lavoratori socialmente utili' visto che gli è negata la possibilità di carriera e avanzamento a posizioni riservate al personale regolare, seppure spesso siano assegnati ad incarichi di livello più alto;
- una violazione dell'Articolo 4§1 della Carta dovuta alla presunta mancanza nell'assicurare ai 'lavoratori socialmente utili' una remunerazione equa, tale da garantire a loro ed alle loro famiglie un decente standard di vita, poiché ai lavoratori socialmente utili viene pagata solo la remunerazione minima prevista dalla legge e non viene loro applicato accordo collettivo con gli enti locali che regola i rapporti con gli impiegati a tempo determinato o indeterminato;
- una violazione degli Articoli 4§4 della Carta sulla presunta mancanza di riconoscimento del diritto dei 'lavoratori socialmente utili' in Sicilia e Campania ad un ragionevole preavviso di licenziamento;
- una violazione dell'Articolo 24 della Carta dovuta alla presunta mancanza di

riconoscimento per i 'lavoratori socialmente utili' in Sicilia e Campania al diritto di non essere licenziati senza giusta causa ed al diritto di un adeguato compenso o sostegno adeguato così come il loro diritto a fare appello ad un'autorità imparziale in caso di licenziamento senza giusta causa;

- una violazione dell'Articolo 5 della Carta dovuta alla presunta mancanza di garantire ai lavoratori Siciliani la libertà di formare unioni sindacali nazionali e di aderire a tali organizzazioni;
- una violazione dell'Articolo 6§4 della Carta dovuta alla presunta mancanza da parte dello Stato Italiano di riconoscere *de facto* il diritto dei 'lavoratori socialmente utili' in Sicilia e Campania all'azione collettiva in casi di conflitto di interessi ;
- una violazione dell'Articolo E preso insieme all'Articolo 12§1 della Carta poiché i 'lavoratori socialmente utili' in Sicilia e Campania non hanno alcuna copertura sociale alternativa che garantisca loro una pensione simile a quella dei colleghi impiegati con contratto a tempo determinato o indeterminato;
- una violazione dell'Articolo E preso insieme agli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 5, 6§4 e 24 per via della discriminazione contro i 'lavoratori socialmente utili' in Sicilia e Campania riguardo il loro diritto ad avere riconosciuto un incarico permanente all'interno della pubblica amministrazione.

- 6 -

7. Riguardo agli Articoli 5 e 6§4 della Carta, USB afferma che l'Italia ha mancato di garantire ai lavoratori Siciliani la libertà di formare unioni sindacali nazionali e di aderire a tali organizzazioni così come di riconoscere *de facto* il diritto dei 'lavoratori socialmente utili' all'azione collettiva in casi di conflitto di interessi. Tuttavia, questa affermazione non è sufficiente ad indicare a che riguardo l'Italia non garantito un'applicazione soddisfacente di dette misure, come richiesto dall'Articolo 4 del Protocollo.

8. La Commissione valuta che riguardo le rimanenti accuse la denuncia soddisfa i requisiti del Protocollo, ossia rispetto agli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4 e 24 della Carta presi separatamente così come l'Articolo E in congiunzione con gli Articoli 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 24 e 12§1 della Carta. Rispetto a ciò considera quindi che la denuncia è ammissibile.

9. Con queste motivazioni, la Commissione, sulla base del rapporto presentato da Karin LUKAS, e senza pregiudizio nella sua decisione sul merito della denuncia,

DICHIARA UNANIMEMENTE CHE LA DENUNCIA È AMMISSIBILE PER QUANTO CONCERNE GLI ARTICOLI 1§1, 1§2, 4§1, 4§4 E 24 COSÌ COME L'ARTICOLO E IN CONGIUNZIONE CON GLI ARTICOLI 1§1, 1§2, 4§1, 4§4, 24 E 12§1 DELLA CARTA E DICHIARA IL RESTO DELLA DENUNCIA INAMMISSIBILE.

In forza dell'Articolo 7§1 del Protocollo, richiede al Vice Segretario Esecutivo di notificare l'organizzazione ricorrente e lo Stato Convenuto della presente decisione, di trasmetterla alle parti del Protocollo e agli stati che hanno presentato una dichiarazione in forza dell'Articolo D§2 della Carta, e di pubblicarlo sul sito Internet site del Consiglio d'Europa.

Invita il Governo a sottoporre presentazioni scritte sul merito della denuncia entro il 6 Settembre 2019.

Invita USB a presentare una risposta alle presentazioni scritte del Governo entro una scadenza che verrà determinata.

Invita le parti del Protocollo e gli Stati che hanno presentato una dichiarazione in forza dell'Articolo D§2 della Carta a commentare entro il 6 Settembre 2019, se così desiderano.

In forza dell'Articolo D§2 della Carta invita le organizzazioni internazionali dei lavoratori o dei datori di lavoro menzionati nell'Articolo 27§2 della Carta Sociale Europea a fare osservazioni entro il 6 Settembre 2019.

The image shows five handwritten signatures in blue ink, arranged in two rows. The top row contains three signatures, and the bottom row contains two. The signatures are stylized and cursive, typical of official documents.

Karin LUKAS Relatrice
Giuseppe PALMISANO
Presidente
Henrik KRISTENSEN
Vice Segretario Esecutivo