

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1031

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MAMMÌ, DEL PENNINO, ROBALDO, BANDIERA, BIASINI,
BOGI, DUTTO, ERMELLI CUPELLI, LA MALFA, OLCESTE,
RAVAGLIA**

Presentata il 23 novembre 1979

Regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici di preminente interesse generale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il problema del riconoscimento costituzionale e, al tempo stesso, della regolamentazione del diritto di sciopero fu ampiamente ed intensamente dibattuto durante i lavori della Costituente.

La I Sottocommissione aveva approvato una formulazione che intendeva andare incontro sia alla tesi di coloro che ritenevano necessario sancire nella Costituzione il diritto di sciopero, sia di quanti consideravano altrettanto necessario porre dei limiti al suo esercizio. L'articolo proposto all'Assemblea diceva, infatti:

« È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero. La legge ne regola le

modalità di esercizio unicamente per quanto attiene:

- a) alle procedure di proclamazione;
- b) all'esperimento preventivo di tentativi di conciliazione;
- c) al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva ».

In Assemblea il dibattito si aprì su tutte le tesi già emerse in Commissione e si risolse con una formula che è la traduzione letterale della dichiarazione contenuta nel preambolo della Costituzione francese del 1946, richiamato poi e recepito dalla Costituzione del 1958. La

formulazione definitiva fu proposta dallo onorevole Umberto Merlin che, ammesso come pacifico il riconoscimento del diritto di sciopero, osservò (Atti della Costituente, pagina 3857) che non è pensabile non fare una discriminazione allo scopo di escludere dal godimento di questo diritto i pubblici funzionari, perché se si dovesse ammettere lo sciopero « degli agenti di polizia, dei carabinieri, dei magistrati, degli agenti delle imposte, non si darebbero allo Stato la dovuta forza e il dovuto prestigio, ma se ne favorirebbe il suicidio ».

L'emendamento dell'onorevole Merlin fu approvato a larghissima maggioranza. L'onorevole Cingolani dichiarò per il Gruppo democristiano: « aderiamo all'emendamento Merlin perché riteniamo che in esso siano contenute tutte le possibilità di sviluppo effettivo e di regolamentazione legislativa dello sciopero »; l'onorevole Di Vittorio, per il Gruppo comunista: « noi siamo favorevoli al diritto di sciopero senza limitazioni per tutti i lavoratori... però non vogliamo chiuderci in una intransigenza assoluta e cieca »; l'onorevole Camangi, per il Gruppo repubblicano: « lo emendamento Merlin tranquillizza le nostre preoccupazioni circa la salvaguardia del regolare funzionamento dello Stato repubblicano »; e così via, per cui si può con certezza presumere, dalla formulazione approvata dalla I Sottocommissione, dal dibattito avvenuto in Assemblea, dalla dichiarazione che accompagnò la presentazione dell'emendamento Merlin, dalle dichiarazioni di voto dei Gruppi, che la Costituente fu pressoché unanime nel rinviare al legislatore futuro la disciplina del diritto di sciopero, senza porgli alcun limite preciso, ma impegnandolo a tenere nel dovuto conto le esigenze fondamentali della società per quanto riguarda lo svolgimento dei pubblici servizi e, in particolare, il mantenimento di quelli essenziali.

La giurisprudenza sia della Cassazione, sia della Corte costituzionale conforta in modo univoco questa interpretazione, che risulta, particolarmente alla luce delle sentenze della Cassazione, confermata nella

possibilità di limitazione del diritto di sciopero.

La stessa decisione della Corte del 17 marzo 1969, n. 31 (Presidente Sandulli, estensore Mortati) in merito alla illegittimità costituzionale dell'articolo 330 del Codice penale (Abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi e lavori) ne dichiara sì la illegittimità ma « limitatamente all'applicabilità allo sciopero economico che non comprometta funzioni o servizi pubblici essenziali aventi carattere di preminente interesse generale ».

* * *

Le numerose iniziative governative e parlamentari per l'applicazione dell'articolo 40 della Carta costituzionale (dalla prima, presentata dal Ministro Rubinacci nel 1951, fino ad alcune assunte a livello parlamentare nella precedente legislatura) sono rimaste tutte allo stato di proposta per ragioni che cercheremo di individuare.

Diversa la situazione in Francia, dove il diritto di sciopero è stato espressamente sancito con la Costituzione del 26 ottobre 1946, con la formulazione che, come abbiamo detto, è stata letteralmente ripresa dal Costituente italiano: « Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano ». Vediamo, quindi, la legislazione e la giurisprudenza francese.

La legge 2 febbraio 1950 afferma che lo sciopero non può essere considerato motivo di risoluzione del contratto di lavoro, ma sottopone tale garanzia all'assenza di « colpa grave » da parte del lavoratore. Per comprendere il significato di questa condizione occorre riferirsi alla dizione consolidata della normativa francese e ad una univoca giurisprudenza (sentenze della Corte di cassazione del 24 maggio 1955, 14 giugno 1955, 26 dicembre 1956, 4 gennaio 1958, 6 maggio 1960, 19 gennaio 1962, 17 novembre 1962, 23 marzo 1964) secondo le quali costituiscono « colpa grave »: la partecipazione a uno sciopero politico; lo sciopero proclamato in violazione di clausole, spesso inserite nei contratti collettivi, che prevedono un periodo

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

di preavviso ed una procedura preliminare di conciliazione; il rifiuto di garantire il mantenimento delle condizioni di sicurezza all'interno delle aziende durante l'astensione dal lavoro; lo sciopero proclamato senza che siano state preliminarmente comunicate le rivendicazioni che lo motivano.

A ciò si aggiunge una serie di altre decisioni della Cassazione dirette a proibire talune forme di sciopero come la cosiddetta *grève perlé*, attuata per mezzo della non collaborazione, o la *grève du zèle*, che corrisponde al nostro « sciopero bianco », posto in essere attraverso la puntigliosa applicazione dei regolamenti. Inoltre, lo sciopero di solidarietà è ammesso solo tra dipendenti di una stessa impresa (Corte di cassazione, 13 novembre 1954 e 5 ottobre 1960).

Il Consiglio di Stato francese, da parte sua, ha introdotto il principio secondo il quale il Governo può « fissare egli stesso, secondo il controllo della magistratura, la natura e le limitazioni del diritto di sciopero dei pubblici funzionari ».

Sul piano legislativo, sempre in Francia, dopo la legge del 1950, la legge 26 giugno 1957 ha affermato con l'articolo 5 che: « tutti i conflitti collettivi di lavoro e, particolarmente, i conflitti nascenti in occasione della stipulazione, della revisione o del rinnovo dei contratti collettivi e degli accordi aziendali previsti dalla presente legge, debbono essere obbligatoriamente ed immediatamente sottoposti ai procedimenti di conciliazione »; la legge 31 luglio 1963, infine, ha imposto 5 giorni di preavviso per lo sciopero dei dipendenti dei servizi pubblici, ferma restando l'ordinanza 7 gennaio 1959 che aveva conferito al Governo il potere di mobilitare le persone atte ad assicurare il mantenimento di quelli considerati essenziali.

* * *

In Italia non mancano, negli anni '50, esempi di una giurisprudenza restrittiva del diritto di sciopero, in qualche misura sostitutiva di una regolamentazione per legge, ma la ragione preminente della

mancata attuazione legislativa dell'articolo 40 ci sembra sia da ricercarsi, per tutto il periodo che va dall'immediato dopoguerra all'inizio degli anni '60, sia nella obiettiva debolezza dei sindacati, sia nell'assenza di una qualsiasi delimitazione del potere di licenziamento e di una normativa di tutela dei diritti sindacali: condizioni tutte che rendevano non pressante la regolamentazione dello sciopero, per cui si preferì affidarsi a situazioni di fatto, piuttosto che stabilire norme che quei diritti sindacali e di tutela dei lavoratori avrebbero dovuto riconoscere.

La situazione che si presenta all'affacciarsi degli anni '80 è del tutto diversa. Lo Statuto dei lavoratori è legge dello Stato, le grandi organizzazioni sindacali hanno occupato un loro rilevante spazio nell'assetto sociale e politico della nostra collettività; va progressivamente maturando la loro capacità di farsi portatrici di interessi generali e di sottrarsi alla logica delle rivendicazioni settoriali; pur tuttavia questo stesso processo di maturazione genera frange contestatrici e corporative (espressione, peraltro, di un più generale fenomeno di disgregazione del tessuto politico e sociale) che quando si annidano in importanti gangli della vita collettiva finiscono con l'esercitare un potere contrattuale esorbitante, che non è eccessivo in alcuni casi definire ricattatorio.

La risposta della autoregolamentazione a questo problema è giusta, ma inadeguata. La logica dell'egoismo corporativo non è, a nostro giudizio, riconducibile nell'ambito dell'interesse generale senza un adatto sostegno legislativo.

Il tempo trascorso dall'ultimo dettagliato e solenne impegno della Segreteria della Federazione unitaria CGIL, CISL, UIL che risale al 26 settembre 1978, non ci fa dubitare della volontà delle grandi Confederazioni di addivenire a un codice di comportamento che eviti il ricatto all'intera collettività da parte di piccoli gruppi, talvolta beneficiari di condizioni retributive e normative di gran lunga migliori della media dei lavoratori italiani; ma, a parte la dichiarata disparità di ve-

dute e le evidenti difficoltà obiettive, sorte all'interno della Federazione, anche quando a quel codice di comportamento si perverrà, esso non avrebbe valore cogente per i sindacati non confederati o per i « comitati di lotta », sorti in alcuni casi su un piano di esasperato rivendicazionismo.

Vi è di più: le organizzazioni sindacali maggiormente responsabili si troverebbero in prevedibile difficoltà a fronteggiare, nel rispetto di quella autoregolamentazione, la concorrenza demagogica del rivendicazionismo corporativo, quando tale concorrenza potesse esercitarsi al di fuori di ogni forma di comportamento. Né le salverebbe da quelle difficoltà la immisione di rappresentanze dell'utenza negli organi decisionali dell'azione di sciopero.

È, quindi, il Parlamento che ha il dovere di provvedere con equilibrio e misura, attento a non conculcare diritti entrati nella coscienza dei lavoratori e a non invadere campi che non gli sono propri; in modo autonomo, ma che tenga in considerazione e sorregga le soluzioni verso le quali sembrano indirizzate le grandi confederazioni sindacali.

A queste preoccupazioni si attiene la nostra proposta di legge. Indipendentemente dalla esigenza di una completa attuazione della Costituzione che investe anche l'articolo 39, il suo campo di applicazione è rigorosamente circoscritto ai servizi pubblici o di preminente interesse generale, per i quali sono elencati i settori, e che debbono essere volti ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni vitali della collettività.

Il diritto di sciopero non è inibito ai lavoratori di detti servizi, ne viene regolamentato l'esercizio.

È previsto un preavviso di 7 giorni e soltanto in particolari condizioni critiche, di tempo e di luogo, autorità elettive o sottoposte al controllo del Parlamento possono dichiarare l'essenzialità del servizio, con la conseguenza del rinvio o della sospensione dello sciopero ed il ricorso ad una procedura arbitrale, affidata a tre esperti in materie giuridiche e del lavoro nominati per un triennio dal CNEL.

Il lodo arbitrale non è giuridicamente vincolante. Resta la facoltà di precettazione dei lavoratori necessari per il funzionamento del servizio dichiarato essenziale, nei limiti della indispensabilità. Tale facoltà è consentita alle stesse autorità elettive o sottoposte al controllo parlamentare che hanno dichiarato l'essenzialità del servizio.

Si è evitato in tal modo di dover individuare, con forti rischi di arbitrarietà e di errore, i servizi da considerare essenziali. Si è, peraltro, avvertito che tale essenzialità dipende da circostanze non riconducibili ad una elencazione o ad una indicazione di criteri predeterminati. Un servizio di nettezza urbana o di traghetti può essere o divenire essenziale in determinate circostanze, non in altre.

Si è, inoltre, evitato di sancire pene detentive o pecuniarie, di difficile applicabilità pratica e, quindi, di dubbia efficacia. Si è preferito prefiggersi per altre vie, decantazione della vertenza e ipotesi di precettazione, l'obiettivo del funzionamento essenziale del servizio e rinviare le sanzioni ai contratti collettivi ed ai regolamenti, lasciando qui il dovuto spazio ad una regolamentazione di fonte sindacale.

Si è, infine, ritenuta conseguente la abrogazione degli articoli 330, 331 e 332 del codice penale. Si tratta infatti, come acutamente avverte il professor Gino Giugni in una relazione al seminario di studi sulla disciplina dello sciopero presso la Federazione dei cavalieri del lavoro (Roma, 25-26 maggio 1976), di norme che danno « un ben scarso affidamento proprio perché ispirate da una superata ideologia repressiva. Si tratta di un meccanismo i cui difetti non sono stati ancora sufficientemente individuati proprio perché la giurisprudenza è stata finora scarsa e prudente, ma l'esperienza di questi anni insegna che, in materia di giurisprudenza, è dato attendersi le sorprese più imprevedute ». D'altro canto, aggiungiamo noi, non c'è peggior servizio prestato alla legge di una norma penale molto severa, ma inapplicabile ed inapplicata.

* * *

Di conseguenza, i criteri ispiratori della presente proposta di legge sono sostanzialmente due: assoluto rispetto della previsione costituzionale che riconosce il diritto di sciopero, e necessità di garantire almeno il minimo indispensabile funzionamento dei servizi pubblici destinati alla collettività.

In questa prospettiva l'obiettivo primario della nostra proposta non è quello di impedire azioni di sciopero, ma quello di porre in essere condizioni tali per cui il libero esercizio di questo diritto non provochi per la collettività un disagio tale che, in determinate circostanze, può risultare — oltre che ingiusto — anche assolutamente sproporzionato rispetto alle rivendicazioni avanzate: non si dispone cioè un *non facere*, ma un *facere sicut ut*, non si toglie alcuna libertà ma si persegue la tutela e il libero esercizio delle libertà e dei diritti di tutti.

Gli aspetti caratterizzanti del provvedimento sono:

1) il coinvolgimento e la responsabilità degli organismi elettivi territoriali (diretti interessati al buon funzionamento dei servizi pubblici nell'ambito della propria amministrazione) per quanto riguarda i servizi pubblici che essi ritengono essenziali;

2) la previsione di tempi e modalità, per l'inizio dell'azione di sciopero, che consentono di far fronte alla situazione che può verificarsi in conseguenza di una rilevante assenza collettiva dal lavoro;

3) il tentativo obbligatorio, ma non vincolante, di composizione della vertenza e la possibilità di precettazione per assicurare le necessità minime per il funzionamento del servizio;

4) il riconoscimento al CNEL, in attuazione del disegno costituzionale, di un ruolo attivo nella composizione dei conflitti di lavoro;

5) la completa informazione al pubblico dei motivi dello sciopero e delle sue modalità.

Passando più in particolare all'esame delle singole norme, l'articolo 1 individua il campo di applicazione della legge, come rivolto a disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici di preminente interesse generale, ove questo non sia disciplinato da leggi speciali.

Il secondo comma dello stesso articolo 1 elenca quei servizi tradizionalmente e generalmente considerati di interesse generale per essere rivolti a soddisfare bisogni vitali della collettività, mentre il terzo comma prevede l'applicabilità della legge anche a quelle attività strettamente funzionali ai servizi pubblici e il cui mancato funzionamento preclude l'esercizio del servizio pubblico stesso.

L'articolo 2 dispone che, per i servizi pubblici di preminente interesse generale, lo sciopero sia preceduto da un preavviso di sette giorni diretto ai Sindaci, ai Presidenti delle Giunte regionali, al Ministro del lavoro: ciò consentirà ai responsabili ai diversi livelli territoriali di mettere in atto tutte le misure necessarie per diminuire i disagi per l'utenza.

Nei casi in cui, per le circostanze particolari del momento, il servizio pubblico per il quale è proclamato lo sciopero sia talmente rilevante da risultare essenziale, gli organismi elettivi che hanno ricevuto il preavviso e cui compete la responsabilità politica ed amministrativa di garantire il funzionamento del servizio, possono dichiararne l'essenzialità (articolo 3). In questo caso lo sciopero viene sospeso o rinviato per dar modo di tentare una composizione (articolo 4). Sempre l'articolo 4 prevede che il tentativo di composizione, obbligatorio ma non vincolante, venga esperito da una Commissione arbitrale nominata dal CNEL.

L'articolo 5 prevede la possibilità che, fallito il tentativo di composizione, venga disposta la precettazione. In coerenza con la filosofia generale della proposta di legge, la precettazione, pur producendo gli effetti di un provvedimento di pubblica sicurezza (in particolare per quanto riguarda le sanzioni in caso di inosservanza del precetto), è disposta dalle autorità pub-

bliche interessate al funzionamento del pubblico servizio per il quale è proclamato lo sciopero (sono queste infatti che meglio possono conoscere le effettive esigenze dettate dalle particolari condizioni nelle quali lo sciopero viene ad essere effettuato).

L'articolo 6 impone l'obbligo per i lavoratori in sciopero di predisporre misure di salvaguardia affinché dall'astensione dal lavoro non derivino situazioni di danno a persone o all'ambiente.

L'articolo 7 dispone per una completa informazione all'opinione pubblica e agli utenti delle motivazioni dello sciopero, delle possibilità di composizione, dell'esito del tentativo di mediazione, delle modalità dello sciopero stesso.

L'articolo 8, infine, in coerenza e in adempimento del precetto costituzionale, abroga gli articoli 330, 331, 332 del codice penale, inapplicati da tempo e di fatto politicamente inapplicabili, secondo il sentire di una società che non è quella fascista, che la norma aveva adottato; si

fanno invece salve altre norme penali di più affidabile applicabilità. L'assenza dal lavoro per motivi di sciopero, messa in essere senza l'osservanza delle modalità previste dalla legge, è da ritenersi ingiustificata e come tale va assoggettata a quelle sanzioni che i singoli contratti collettivi o i regolamenti per il personale prevedono o prevederanno: l'intervento delle parti su questo punto, in sede di rinnovi contrattuali, potrà essere il più efficace completamento della presente disciplina.

Onorevoli Colleghi, la presente proposta di legge si prefigge, anzitutto, il compito di portare in Parlamento un dibattito che da mesi è presente nel Paese e di assolverlo indicando soluzioni precise. La proposta è, ovviamente, aperta ad ogni contributo che dovesse pervenire dal mondo sindacale o dalla cultura giuridica, ma è avanzata nella ferma convinzione che vi sia uno spazio di doverosa iniziativa legislativa, che non può essere lasciato vuoto se si vuole davvero la soluzione del problema.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Campo di applicazione).

Il diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici di preminente interesse generale si esercita nell'ambito della presente legge, ove non disciplinato da leggi speciali.

Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici di preminente interesse generale la fornitura di acqua ed energia, i servizi sanitari e di sicurezza, i trasporti, le comunicazioni postali, telegrafiche e telefoniche, e in genere tutti i servizi volti ad assicurare il soddisfacimento di bisogni vitali e generali della collettività.

Le norme della presente legge si applicano anche alle attività legate da un rapporto di diretta necessaria funzionalità con i servizi indicati nel comma precedente.

ART. 2.

(Preavviso).

Lo sciopero nel settore dei servizi pubblici di preminente interesse generale deve essere preceduto da preavviso che ne precisi i motivi, l'ambito e le modalità, fra le quali la data e l'ora, nonché la durata se già predeterminata.

Tenuto conto dell'ambito territoriale interessato dalla attività per la quale si proclama lo sciopero, il preavviso deve essere comunicato per iscritto e pervenire con almeno 7 giorni di anticipo ai Sindaci interessati o ai Presidenti delle Giunte delle Regioni interessate o al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, a cura delle parti che hanno proclamato lo sciopero.

ART. 3.

(Dichiarazione di essenzialità del servizio).

I Sindaci e i Presidenti delle Giunte regionali, che hanno ricevuto il preavviso

di sciopero, o il Presidente del Consiglio dei Ministri, possono in qualsiasi momento, tenuto conto delle particolari condizioni di tempo e di luogo, dichiarare la essenzialità di un servizio pubblico di preminente interesse generale per il quale sia stata dichiarata o sia in corso un'azione di sciopero.

La dichiarazione deve essere motivata e contenere l'indicazione di un termine di durata, che può essere prorogato con le stesse modalità previste per la dichiarazione di essenzialità.

La dichiarazione di essenzialità del servizio pubblico deve essere immediatamente trasmessa al Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

ART. 4.

(Tentativo di composizione).

Dichiarata l'essenzialità del servizio, ogni eventuale azione di sciopero è rinviata o sospesa e viene ricercata una composizione della vertenza che ha dato occasione allo sciopero.

Il tentativo della composizione della vertenza spetta a un Collegio composto di tre esperti in materie giuridiche, economiche e del lavoro nominati dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nell'ambito dell'elenco di cui al successivo comma.

Il CNEL provvede a fissare le norme per il funzionamento del suddetto collegio e a compilare un elenco di esperti nelle materie di cui al precedente comma, stabilendone la durata di validità.

Il Collegio sente le parti interessate ed esprime, entro 15 giorni dalla nomina, una proposta di composizione che viene comunicata alle parti ed all'Autorità che ha dichiarato l'essenzialità del servizio.

Qualora per l'oggettiva natura della vertenza risulti impossibile esprimere una proposta di composizione il Collegio comunicherà una propria valutazione dei termini della vertenza stessa.

ART. 5.

(*Precettazione*).

I Sindaci o i Presidenti delle Giunte regionali o il Presidente del Consiglio dei Ministri, possono disporre la precettazione di lavoratori in numero e qualifiche sufficienti ad assicurare il livello indispensabile di funzionamento del servizio dichiarato essenziale.

La precettazione di cui al comma precedente deve considerarsi come provvedimento di pubblica sicurezza, con gli effetti di cui al testo unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni ed integrazioni.

ART. 6.

(*Misure cautelative*).

Prima dell'inizio di ogni azione di sciopero i lavoratori devono predisporre idonee misure atte ad evitare che dall'astensione dal lavoro possa derivare una situazione di pericolo o di danno alle persone, alle cose o all'ambiente, ferma restando ogni responsabilità prevista dallo ordinamento vigente.

Devono in ogni caso essere assicurate le comunicazioni straordinarie e urgenti del Governo.

ART. 7.

(*Informazione*).

Dell'inizio dello sciopero, della sua durata e delle sue modalità deve essere assicurata ampia e tempestiva informazione all'utenza, a cura delle parti che lo hanno proclamato.

Da parte dell'autorità, che ha dichiarato l'essenzialità del servizio, la dichiarazione stessa e le conclusioni del Collegio di esperti devono essere adeguatamente pubblicizzate.

ART. 8.

(Inosservanza ed effetti).

Ogni assenza dal lavoro con inosservanza delle norme di cui alla presente legge è ingiustificata e determina l'applicazione delle sanzioni previste dai contratti collettivi di lavoro e dai regolamenti per il personale.

Gli articoli 330, 331 e 332 del codice penale sono abrogati.