CAMERA DEI DEPUTATI N. 212

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PIRO

Presentata il 2 luglio 1987

Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le ragioni che inducono a proporre un intervento legislativo per la regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali sono dettate, in primo luogo, dai limiti giuridici insiti nell'autoregolamentazione.

I relativi codici, infatti, non essendo efficaci *erga omnes* non vincolano i lavoratori aderenti ai sindacati autonomi o ad eventuali comitati spontanei. Inoltre, nell'autoregolamentazione le sanzioni sono necessariamente tutte « interne », cioè sono applicabili ai soli aderenti alle organizzazioni sindacali da parte delle stesse.

In secondo luogo, un intervento legislativo su questa materia si rende ormai indispensabile per impedire che, come sta accadendo, in assenza di una disciplina del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, la regolamentazione si imponga di fatto in modo incontrollato, o comunque difficilmente controllabile, attraverso interventi giudiziari, amministrativi e legislativi relativi a settori particolari.

La necessità di procedere nella direzione dell'intervento legislativo deve, però, tenere in debito conto i motivi che stanno a base della tradizionale diffidenza del movimento sindacale nei confronti di un tale intervento: il timore, cioè, che il legislatore possa finire con il mortificare l'autonomia sindacale in questo campo o, comunque, con l'imporre limiti eccessivi all'esercizio di tale diritto. Al fine di evitare questo rischio, si propone una soluzione che, senza disconoscere l'esigenza di coinvolgere comunque

le stesse organizzazioni sindacali nella definizione di una disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, consenta, in virtù di una combinazione di autodeterminazione sindacale e legge, di assicurare, in ogni caso, la tutela dei beni di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione.

Il pregio politico di questa soluzione, già parzialmente sperimentata nel nostro ordinamento dalla legge 23 maggio 1980, n. 242, in materia di assistenza al volo, consiste nel fatto che la legge non interviene a regolamentare direttamente l'esercizio del diritto di sciopero: la limitazione di tale diritto deriva solo indirettamente dall'obbligo di garantire determinati *standards* di efficienza minima dei servizi, stabiliti mediante accordi collettivi ai vari livelli e, nel pubblico impiego, da quelli previsti dalla legge-quadro.

Un'altra caratteristica saliente della presente proposta di legge concerne la disciplina dei poteri di precettazione dell'autorità, finalizzata sia alla tutela degli interessi legittimi dei cittadini all'erogazione degli *standards* minimi di efficienza dei servizi pubblici, sia alla salvaguardia dell'esercizio del diritto di sciopero fino ai limiti costituzionalmente stabiliti. A tali fini l'ordinanza è stata limitata ai casi in cui lo sciopero sia effettuato in violazione dei suddetti *standards* ovvero in situazioni di emergenza tali che possano mettere in pericolo i beni, più volte menzionati dalla Corte costituzionale come limite al diritto di sciopero, aventi il carattere di preminente interesse generale.

Il criterio ispiratore della proposta di legge è dunque non quello di impedire ad alcune categorie l'esercizio del diritto di sciopero, ma di garantire il funzionamento minimo dei servizi pubblici essenziali.

Passando più in particolare all'esame delle singole norme, l'articolo 1 contiene l'elenco dei servizi tradizionalmente e pacificamente considerati di interesse generale perché rivolti a soddisfare bisogni vitali della collettività, secondo un criterio più volte enunciato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 31 del 7 marzo 1969 e n. 222 del 3 agosto 1976).

Nell'articolo 2 l'intervento legislativo si combina con quello dell'autonomia sindacale. Il primo comma pone il limite insuperabile all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, costituito dalla esigenza di tutela degli interessi generali protetti dai princìpi costituzionali. All'autonomia sindacale viene, invece, demandata (secondo comma) l'individuazione concreta, settore per settore, di tali limiti. A ciò si aggiunge l'obbligo imposto al datore di lavoro di dare pubblicità adeguata dell'interruzione o riduzione del servizio, che, anche se dovuta a iniziativa dei dipendenti, nondimeno non solleva l'erogatore del servizio dai normali doveri di corretta informazione dell'utenza.

La primaria ed insopprimibile esigenza di tutela dei suddetti interessi impone, però, che lo Stato possa in ogni caso intervenire a difesa di essi. Si è ritenuto opportuno, a tal fine, non rinunciare alla utilità di strumenti collaterali che, senza ridimensionare le direttrici fondamentali di una autoregolamentazione, consentono, quando questa si rivela inefficace di intervenire – in chiave difensiva – a salvaguardia di interessi primari di fatto compromessi.

Le soluzioni sono state ricercate lungo due direttrici. In primo luogo, si è pervenuti ad una ristrutturazione della precettazione, definendone con chiarezza l'ambito operativo e garantendo efficaci controlli tanto nella fase preparatoria quanto in quella dell'eventuale impugnazione del provvedimento. La proposta di legge all'articolo 3 disciplina, infatti, il potere dell'autorità di emanare ordinanze di precettazione, individuando nelle situazioni dalle quali possa derivare un pericolo per gli interessi primari il presupposto necessario per la precettazione stessa. Ricorrendo tale condizione, l'ordinanza può essere emanata in ogni caso: sia in tutti gli altri, sia, infine, in caso di violazione dei codici di autoregolamentazione, o qualora tali codici non sussistano ovvero gli *standards* minimi da essi fissati si dimostrino insufficienti.

L'articolo 3, in particolare, disciplina il contenuto dell'ordinanza e procedimentalizza il potere di emanazione della stessa. L'autorità non può esercitare tale potere prima di aver sentito le organizzazioni territoriali delle confederazioni maggiormente rappresentative nonché i sindacati promotori dell'azione. Soddisfatta questa condizione, l'ordinanza non ha come contenuto necessario l'ordine di far cessare lo sciopero, ma può anche essere diretta ad imporre ai sindacati, ai lavoratori, nonché alle amministrazioni ed imprese di adottare i provvedimenti idonei a fornire quelle garanzie che permettano la continuità del minimo indispensabile del servizio, ovvero dei servizi più urgenti.

Il terzo comma dell'articolo 3, infine, stabilendo che la notifica dell'ordinanza di precettazione deve avvenire anche mediante affissione nei luoghi di lavoro, risolve i noti inconvenienti di applicazione dell'ordinanza derivanti dal fatto che i lavoratori potevano non farsi trovare nel luogo ove veniva loro notificato l'atto, eludendo così la precettazione stessa.

Inoltre, si è riconosciuto all'amministrazione o al datore di lavoro il potere-dovere di adottare quelle misure che si rivelino idonee a contenere i danni causati dallo sciopero. Si è pertanto prevista (articolo 4) la possibilità, in caso di sciopero breve, di effettuare la trattenuta sulla retribuzione per un periodo superiore a quello dell'effettiva astensione dal lavoro ove quest'ultima produca effetti superiori rispetto all'astensione stessa a causa dell'interdipendenza funzionale di settori, reparti, servizi e uffici, come previsto dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, per il settore statale.

Nell'articolo 5 viene disciplinata la procedura di impugnazione dell'ordinanza mediante la previsione di un particolare strumento giudiziario ispirato al modello contenuto nell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300. Infatti, l'ordinanza di precettazione può essere impugnata dagli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, ovvero dai sindacati promotori dell'azione, davanti al presidente del tribunale amministrativo regionale, il quale può sospendere o annullare l'ordinanza stessa, nella misura in cui essa abbia ecceduto le esigenze del servizio pubblico essenziale.

L'articolo 6 – recependo una prassi ben nota in altri Paesi, ma sperimentata con successo anche in Italia negli anni recenti – prevede la istituzione di una Commissione di indagine con compito di accertamento e di informazione dei motivi dello sciopero e delle sue modalità. Il dibattito, che può essere pubblico, vuole essere finalizzato sia a contribuire alla ricerca della soluzione del conflitto, sia a stabilire un corretto rapporto con la collettività, che sopporta il peso di tali conflitti.

Le sanzioni sono previste nell'articolo 7 e riguardano la violazione della disciplina legislativa e di quella predisposta dagli accordi sindacali. Si è ritenuto di circoscrivere la sanzione penale alla sola inosservanza dell'ordinanza prefettizia (secondo comma). In tutti gli altri casi è prevista la sanzione disciplinare per i singoli lavoratori che violino gli accordi di cui al secondo comma dell'articolo 2 e le disposizioni dei datori di lavoro in ottemperanza di questi (primo comma). Inoltre, al fine di rafforzare l'obbligo di rispettare i codici di autoregolamentazione o, comunque, di osservare i limiti generali all'esercizio del diritto di sciopero stabiliti dall'articolo 2, primo comma, viene prevista l'applicazione di una «sanzione sindacale» comportante la disattivazione di uno di quei vantaggi riconosciuti dalla cosiddetta legislazione di sostegno, e cioè la sospensione dell'erogazione del contributo sindacale all'organizzazione che ha proclamato lo sciopero in violazione delle norme.

Si è, infine, ritenuta conseguente l'abrogazione degli articoli 330 e 333 del codice penale anche perché norme inapplicabili e inapplicate che, essendo ispirate ad una superata ideologia repressiva, hanno fornito e forniscono ben scarso affidamento.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali quelli riguardanti:

a) la sanità;

b) i trasporti pubblici;

c) la disciplina del traffico;

d) l'erogazione di energia elettrica, gas e acqua;

e) la protezione civile.

ART. 2.

1. Nei settori di cui all'articolo 1 lo sciopero deve avvenire secondo modalità idonee ad assicurare un livello di erogazione ovvero modalità di sospensione del servizio sufficienti a garantire la salvaguardia dei beni aventi carattere di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione.

2. Le modalità di cui al comma 1 sono determinate dai codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 11, commi quinto e sesto, della legge 29 marzo 1983, n. 93; nei settori a cui non si applica tale legge possono essere stabilite nei contratti collettivi di lavoro o da delibere adottate dai competenti organi delle associazioni sindacali dei lavoratori.

3. Le amministrazioni e le imprese che gestiscono i servizi di cui all'articolo 1 sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate delle modalità di svolgimento dei servizi nel corso degli scioperi di cui ai commi precedenti.

ART. 3.

1. Qualora, a seguito di conflitto di lavoro, non vengano soddisfatte le condi-

zioni di cui al comma 1 dell'articolo 2, il prefetto, tempestivamente sentite le organizzazioni territoriali delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative ed i sindacati che promuovono l'azione, emana ordinanza diretta ad imporre le misure necessarie ad assicurare i predetti livelli di erogazione del servizio incluso l'obbligo, per i lavoratori nominativamente indicati, di eseguire la prestazione ritenuta essenziale.

2. Il prefetto può emanare le ordinanze di cui al comma 1 nel rispetto delle procedure ivi previste e tenuto conto delle norme di autoregolamentazione di cui al comma 2 dell'articolo 2 ove queste siano in vigore, in ogni caso in cui si verificano, anche in settori diversi da quelli indicati nell'articolo 1, situazioni di emergenza suscettibili di arrecare grave danno a beni aventi carattere di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione.

3. L'ordinanza viene portata a conoscenza dei destinari anche mediante affissione nei luoghi di lavoro da effettuarsi a cura dell'amministrazione o dell'imprenditore.

ART. 4.

1. Nell'ambito dei servizi indicati dall'articolo 1, la sospensione del lavoro per un periodo inferiore ad un turno di lavoro comporta la trattenuta della retribuzione per l'intero periodo ove dalle modalità dello sciopero derivino gli effetti di cui all'articolo 171, secondo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312.

ART. 5.

1. Le ordinanze di cui all'articolo 3 possono essere impugnate dagli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse o dai sindacati promotori dell'azione davanti ai tribunali amministrativi regionali.

2. Sull'impugnazione provvede in via di urgenza, entro tre giorni dal deposito del ricorso, sentite le parti ed assunte sommarie informazioni, il presidente del tribunale amministrativo regionale, che, mediante ordinanza motivata, può, se ricorrono fondati motivi, sospendere l'efficacia del provvedimento prefettizio limitatamente alla parte in cui eccede le esigenze di salvaguardia del servizio pubblico essenziale.

3. Contro la decisione del presidente del tribunale può essere proposta opposizione, nel termine di quindici giorni dalla data di comunicazione dell'ordinanza alle parti, al tribunale amministrativo regionale competente per territorio, che decide secondo il procedimento ordinario.

4. Resta salva la impugnazione dell'ordinanza prefettizia da parte dei singoli destinatari della stessa, secondo il procedimento ordinario.

ART. 6.

1. Al fine di acquisire e rendere pubblici elementi di valutazione in merito a conflitti collettivi di rilevante interese nazionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale o degli altri Ministri competenti per settore, può nominare una Commissione di indagine, composta di persone particolarmente competenti nei problemi delle relazioni industriali e nei problemi del settore interessato dal conflitto.

2. La Commissione svolge le proprie udienze conoscitive, decidendo intorno alla pubblicità di esse, presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, avvalendosi delle sue strutture ed utilizzando, ove lo ritenga opportuno, dati e informazioni messi obbligatoriamente a disposizione dalle pubbliche amministrazioni.

3. Nel termine ad essa assegnato la Commissione di indagine rende un rap-

porto al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale provvede a portarlo a conoscenza del Parlamento.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione, ivi compresa la indennità per i componenti della stessa, sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e poste a carico del capitolo 1101 dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri.

ART. 7.

1. Nei confronti dei lavoratori che non osservino le disposizioni cui fa rinvio il comma 2 dell'articolo 2 o le prescrizioni impartite dagli enti o imprese in attuazione di esse possono essere disposte sanzioni disciplinari.

2. L'inosservanza delle disposizioni contenute nel provvedimento di cui all'articolo 3 viene punita ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

3. Le amministrazioni o i datori di lavoro obbligati a corrispondere alle associazioni sindacali dei lavoratori i contributi sindacali, tramite ritenuta sulla retribuzione, sono tenuti a sospendere, per la durata dell'azione stessa ed in ogni caso per un periodo non inferiore a due mesi, l'adempimento del predetto obbligo nei confronti delle organizzazioni sindacali che proclamino o sostengano azioni di lotta in violazione della normativa contemplata dalla presente legge. Le eventuali ritenute già effettuate debbono essere restituite ai prestatori di lavoro.

4. Sono abrogati gli articoli 330 e 333 del codice penale.

ART. 8.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 50 milioni per l'anno 1987, si provvede mediante corrispondente riduzione dello

stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento « Riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.