CAMERA DEI DEPUTATI N. 2092

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARTINAZZOLI, MANCINI VINCENZO, CRISTOFORI, RUSSO RAFFAELE, ZANIBONI, ZOLLA, SCOTTI VINCENZO, ANSELMI, AUGELLO, AZZOLINI, BALESTRACCI, BONFERRONI, CARRUS, FAUSTI, GRIPPO, MONGIELLO, NENNA D'ANTONIO, PORTATADINO, QUARTA, SARTI, USELLINI, ZOSO, ZUECH

Presentata il 19 dicembre 1987

Disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge si inquadra nell'ambito di un disegno organico che ha avuto nella legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego) la sua prima espressione; dovrà essere completata da una separata iniziativa legislativa volta a disciplinare l'area dell'organizzazione del lavoro nell'ambito della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, al fine di assicurare una moderna ed efficiente « politica del lavoro » necessaria per prevenire a monte l'insorgere di una crescente e pericolosa conflittualità nel settore pubblico.

Questi i contenuti della proposta: l'esperienza potrà suggerire gli opportuni o necessari adeguamenti successivi sempre ai fini di un più equilibrato rapporto tra autonomia collettiva ed intervento legislativo ed una tutela delle libertà sindacali che sia rispettosa degli interessi generali.

Siamo infatti consapevoli che la questione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici, minaccia di restare ancora per lungo tempo insoluta, se non la si colloca, come la si deve collocare, all'interno del problema più ampio del funzionamento della sanità, della scuola, dei trasporti e della previdenza, e più in generale dell'intera amministrazione pubblica.

Qui vi sono delle assunzioni di responsabilità che sono giuste ed urgenti e che

vanno al di là anche dei provvedimenti legislativi che intendiamo proporre e riguardano l'amministrazione complessiva dei pubblici dipendenti.

L'organizzazione pubblica non ha, bisogna riconoscerlo, una politica degna di questo nome nei riguardi dei propri dipendenti. Non si può negare, solo per ragioni di principio, che vi sono ancora condizioni di lavoro e modi di lavorare nei pubblici servizi, arretrati, inefficienti che rappresentano una grave menomazione della stessa professionalità dei lavoratori e una grave fonte di inefficacia per gli utenti. Si deve riconoscere che questa condizione genera malessere e nei lavoratori e nei cittadini.

Nessuna impresa industriale moderna amministrerebbe i propri rapporti di lavoro e gestirebbe la propria organizzazione, sia sotto l'aspetto tecnico che umano, nel modo in cui in tanti casi si svolge l'attività di lavoro presso lo Stato, le regioni, gli enti locali e ogni altra sorta di pubblica agenzia, dai trasporti, alla sanità, alla scuola.

Se si riconosce questo e soprattutto si mettono a punto rapidi ed efficaci provvedimenti per invertire questo insostenibile stato di cose, si può e si deve affrontare, con maggiore autorevolezza morale, il problema, che certo esiste, di garantire alcune condizioni di funzionamento dei servizi essenziali.

Si tratta di stabilire alcune regole fondamentali per la disciplina delle relazioni professionali, adoperando il ricco strumentario proprio delle relazioni industriali avanzate (ivi comprese forme articolate di prevenzione dei conflitti) o se si vuole di stabilire, a garanzia delle collettività, le condizioni minime di erogazione dei servizi da assicurare in ogni caso con tutti i mezzi compatibili con le libertà costituzionali, senza escludere forme garantite ma efficaci che sanzionino l'obbligatorietà della prestazione lavorativa in certi casi e situazioni.

Il significato politico della presente proposta di legge è inteso a valorizzare e generalizzare le esperienze di autodisciplina.

Questa scelta tende a evitare l'introduzione di regole e di misure che direttamente o indirettamente possano riguardare la titolarità del diritto di sciopero, avendo solo cura allo stato, di armonizzarne l'esercizio con gli interessi generali.

La presente proposta, nel rispetto, appunto, delle libertà sindacali, senza in niente incidere sulla loro rappresentatività e titolarità a tutelare gli interessi che sono di volta in volta in campo, mira solo a fornire la risposta possibile, attraverso cioè un'autoregolamentazione, alle attese dei cittadini, nel rispetto di diritti costituzionali garantiti e di bisogni fortemente avvertiti che occorre tutelare.

In primo luogo si definiscono servizi pubblici essenziali – prescindendo dal fatto che la loro gestione sia affidata a pubbliche amministrazioni o a soggetti privati, ma avendo riguardo esclusivamente alla loro qualifica di servizi rivolti ad un'utenza collettiva e alla loro rispondenza al soddisfacimento di bisogni essenziali della collettività che rappresentano diritti dei cittadini costituzionalmente tutelati – quelli unanimemente riconosciuti come tali, pur sottolineando come tale elencazione non sia ritenuta, certamente esaustiva, tanto che se ne prevede la possibile integrazione, indicandone le circostanze e le modalità.

L'intervento legislativo mira a porre in essere meccanismi che siano in grado di garantire ai cittadini il funzionamento a livelli minimi, ma non comprimibili, dei servizi pubblici essenziali.

Si ricorda, in proposito, che nel settore del pubblico impiego a seguito dell'entrata in vigore della citata legge n. 93 del 1983 è stata introdotta una forma di autoregolamentazione particolare (procedure preventive e compositive, obbligo di codici predeterminati nei contenuti minimi, ecc.), tanto che l'adozione dei codici di autoregolamentazione costituisce per ciascun sindacato un onere, pena la sua non ammissione alle trattative e quindi la decadenza dalla titolarità dell'azione contrattuale.

È da osservare, però, che avendo valore l'allegare i codici agli accordi di cui all'articolo 11 della legge n. 93 del 1983, secondo la prevalente opinione, solo come forma di pubblicità senza ricezione, l'efficacia dei codici stessi si esaurisce entro la cerchia dei soli lavoratori iscritti ai sindacati che li hanno fatto propri.

Occorre, quindi, prevedere anzitutto che l'allegare i codici valga come incorporazione negli accordi e ricezione nei decreti o provvedimenti relativi, in modo da acquistare efficacia *erga omnes*.

Ciò ovviamente nell'ambito del settore pubblico e quindi in rapporto ai servizi pubblici essenziali.

Resta, poi, l'esigenza di estendere la previsione anche al settore privato o alle forme di gestione privatistica dei detti servizi pubblici essenziali.

Occorre al riguardo precisare che non si tratta di certificare per legge la rappresentatività o la titolarità a tutelare interessi, né di facilitare o evitare la nascita di nuovi soggetti collettivi, bensì di prevedere che regole minime comuni vengano, in ogni caso, da tutti rispettate soprattutto quando, come nella situazione che interessa, si tratta di modalità individuate come idonee a garantire la salvaguardia di beni essenziali, senza mettere in discussione l'esercizio collettivo di un diritto individuale, quale è il diritto di sciopero.

Per queste stesse ragioni si è di proposito voluto evitare di individuare per legge i soggetti abilitati ad adottare i codici di autoregolamentazione, nel senso che, ritenuto che nel settore pubblico, per i destinatari cioè della legge n. 93 del 1983, tale potere spetti alle organizzazioni sindacali di cui agli articoli 6 e seguenti della stessa legge, negli altri settori si è inteso sottolineare come tale potestà sia demandata agli stessi soggetti legittimati a proclamare lo sciopero.

Una diversa soluzione, che darebbe alla norma una portata impropria, sarebbe lesiva delle libertà sindacali, in grado di incidere sia sulla rappresentatività e titolarità a tutelare interessi, sia sulla nascita di nuovi soggetti.

A tali obiettivi risponde la presente proposta che da un lato, dopo aver precisato l'elenco dei servizi pubblici essenziali (articolo 1), garantisce ai codici di autoregolamentazione allegati o da allegare agli accordi, di cui alla legge-quadro sul pubblico impiego, efficacia *erga omnes* (articolo 2) e dall'altro estende l'obbligo del rispetto dei codici di autoregolamentazione vigenti nello stesso ambito di riferimento o da adottare nelle ipotesi di sciopero nei servizi pubblici essenziali, anche nei casi in cui tali servizi sono gestiti da imprese non pubbliche o in forma privatistica.

Un elemento di novità è costituito dal fatto che anche nei settori nei quali non si applica la disciplina di cui alla legge quadro sul pubblico impiego viene estesa (articolo 4), in qualche modo, la possibilità di una procedura di composizione dei conflitti e delle controversie analogamente a quanto previsto nell'accordo intercompartimentale recepito nel decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13.

Con l'articolo 5 si prevedono, in casi di inosservanza, sanzioni a carico dei lavoratori interessati. Anche per le sanzioni, si richiamano quelle disciplinari e se ne introducono altre di carattere pecuniario senza incidere, per il resto sulle norme in vigore, soprattutto quelle penali né per ampliarle, né per abrogarle.

L'insieme delle norme facenti perno sull'autoregolamentazione si completa con la previsione della possibilità di precettazione (articolo 6) dei lavoratori in sciopero al verificarsi di specifiche circostanze, quando cioè lo sciopero si svolga nella inosservanza delle modalità innanzi richiamate, allo scopo di assicurare prestazioni indispensabili allo svolgimento dei servizi essenziali, quando si è in presenza di grave necessità ed urgenza di salvaguardare valori ed interessi costituzionali preminenti, non diversamente tutelabili.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Sono considerati servizi pubblici essenziali, ai fini della presente legge, anche se gestiti da privati o comunque in regime privatistico, quelli riguardanti:

a) il trasporto pubblico, o in concessione, ferroviario, aereo, marittimo, urbano e interurbano;

b) la produzione e la distribuzione di energia elettrica e di gas;

c) la manutenzione e la gestione di acquedotti, nonché la distribuzione di acqua potabile;

d) il funzionamento delle strutture sanitarie pubbliche, nonché di quelle private, ove convenzionate con il Servizio sanitario nazionale;

e) la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di quelli speciali;

f) la scuola;

g) le dogane;

2. Altri servizi pubblici, in casi particolari ed eccezionali, sono dichiarati essenziali, ai fini della presente legge, dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Presidente della giunta regionale o dal sindaco, a seconda delle rispettive competenze territoriali, sentite le organizzazioni sindacali di categoria, quando in rapporto alle circostanze di tempo e di luogo in cui lo sciopero si svolge ed alle modalità del suo svolgimento, possono essere compromessi valori e diritti costituzionalmente tutelati.

ART. 2.

1. Il quinto e il sesto comma dell'articolo 11 della legge 29 marzo 1983 n. 93,

si interpretano nel senso che i codici di autoregolamentazione ivi previsti sono parte integrante degli accordi cui sono allegati e si intendono recepiti nei decreti o provvedimenti relativi agli accordi stessi.

ART. 3.

1. L'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, come definiti nell'articolo 1, anche se gestiti da imprese non pubbliche o in forma privatistica, è in ogni caso subordinato al rispetto di codici di autoregolamentazione che devono preventivamente essere adottati e che saranno espressamente indicati all'atto della proclamazione dello sciopero stesso.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono indicati, in conformità a quanto previsto dal quinto comma dell'articolo 11 della legge 29 marzo 1983, n. 93, i requisiti fondamentali e i contenuti minimi dei codici anzidetti.

3. A tali requisiti e contenuti minimi devono in ogni caso uniformarsi i codici di nuova adozione, quando cioè non si facesse riferimento a quelli di cui all'articolo 2, già vigenti per lo stesso ambito, settore o categoria.

4. In caso di proclamazione di sciopero le amministrazioni e le imprese che gestiscono servizi pubblici essenziali, ivi compresi quelli dichiarati tali a norma del comma 2 dell'articolo 1 della presente legge, sono tenute a portare a conoscenza degli utenti le modalità di funzionamento dei servizi medesimi.

ART. 4.

1. Nei settori relativi a servizi pubblici essenziali cui non si applica la legge 29 marzo 1983, n. 93, ove insorgano conflitti collettivi di lavoro connessi con, ovvero originati da controversie individuali o plurime, il Presidente del Consiglio dei

ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per settore, nomina una Commissione composta da tre esperti di indiscussa qualificazione e competenza nelle discipline scientifiche riguardanti i rapporti di lavoro e la materia delle relazioni sindacali con particolare riguardo al settore interessato.

2. La Commissione, acquisiti fatti e informazioni e sentiti gli interessati, chiariti gli elementi relativi al conflitto, entro 15 giorni dalla data in cui viene investita della questione, fornisce la propria valutazione, in una pronuncia alla quale è data pubblicità tramite stampa su tre giornali quotidiani a diffusione nazionale.

ART. 5.

1. L'astensione dal lavoro effettuata in violazione del codice di autoregolamentazione e comunque delle norme della presente legge, costituisce illecito disciplinare e comporta l'irrogazione della sanzione prevista dalla normativa vigente per l'inosservanza dei doveri di ufficio.

2. L'astensione dal lavoro nei casi previsti dal comma 1 anche se di durata inferiore a quella di un turno giornaliero di lavoro, comporta la trattenuta della retribuzione spettante per l'intera durata del turno.

ART. 6.

1. Qualora le modalità di effettuazione di uno sciopero nei servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1 costituiscano violazione delle norme della presente legge, ovvero siano difformi dalle modalità previste nei codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 3, può essere emanata un'ordinanza, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente, al fine di assicurare la continuità delle prestazioni indispensabili per il funzionamento dei livelli essenziali del servizio, precettando, ove occorra, i lavoratori in sciopero, nominativamente indicati, per l'esercizio delle prestazioni ritenute essenziali.

2. I provvedimenti di cui al comma 1 sono portati a conoscenza dei destinatari anche a mezzo di pubblicazione sugli organi di stampa, di diffusione sulle emittenti radiotelevisive o anche soltanto mediante affissione nell'albo pretorio del comune sede di servizio e di residenza dei lavoratori interessati, ovvero mediante affissione nei luoghi di lavoro, da effettuarsi a cura dell'amministrazione o dell'imprenditore.